Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

2
2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

2

2011

Quaderni
del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 2/2011
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

Segretario di redazione
Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN: 978-88-8311-879-1
ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

Parte I
Atti del Convegno
150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali
Università Cattolica del Sacro Cuore – 10 maggio 2011

Presentazione del Direttore
del Dipartimento di Scienze Politiche.....11

La monarchia dal liberalismo al fascismo.
La storia istituzionale.....15
di Paolo Colombo

La monarchia dal liberalismo al fascismo.
La storia politica.....33
di Francesco Perfetti

La politica estera. Forze politiche e diplomazia di fronte
alle cesure nella storia d'Italia.....47
di Massimo de Leonardis

La Questione Romana 65
di Roberto de Mattei

I rapporti tra Stato e Chiesa dal Risorgimento alla Repubblica
tra separazione e conciliazione.....79
di Giovanni B. Varnier

L'identità cattolica dell'Italia, il Risorgimento
ed il compito educativo della Chiesa.....93
di S.E. Rev.ma Mons. Luigi Negri

Le Forze Armate: il quadro istituzionale.....101
di Mario Scazzoso

Le Forze Armate. Dall'Armata Sarda al Regio Esercito (1861-1914).....115
di Pietro Del Negro

Le Forze Armate. La Regia Marina (1861-1914).....129
di Pier Paolo Ramoino

Parte II
Miscellanea

Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione Europea?.....157
di Ugo Draetta

Libertà religiosa e dottrina di Monroe. La Santa Sede e il Messico alla VI Conferenza panamericana (Avana, 1928).....169
di Paolo Valvo

Gli Autori.....207

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza.....215

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983, vanta quasi trent'anni di vita. Conta attualmente ventiquattro membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Borsisti post-dottorato, Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche; inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Per la didattica i membri Dipartimento sono inquadrati in massima parte nella Facoltà di Scienze Politiche, ma anche nelle Facoltà di Economia, di Lettere e Filosofia, di Scienze linguistiche e Letterature straniere e di Sociologia.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica, storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- Il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza.
- Lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline.
- L'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche.
- La realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto, alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gran parte di questo secondo numero consiste negli Atti del Convegno di studi organizzato dal Dipartimento il 10 maggio 2011 sul tema *150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali*. La sezione *Miscellanea* comprende la *Lectio magistralis* del Prof. Ugo Draetta *Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione Europea?*, tenuta alla cerimonia accademica in occasione del suo collocamento fuori ruolo, ed un articolo, basato su ampie fonti archivistiche, del Dott. Paolo Valvo dal titolo *Libertà religiosa e dottrina di Monroe. La Santa Sede e il Messico alla VI Conferenza panamericana (Avana, 1928)*.

Il terzo *Quaderno* sarà pubblicato entro il mese di giugno del 2012 e conterrà, tra l'altro, una serie di studi sulla normativa europea in materia di sicurezza e qualità degli alimenti, frutto di una ricerca finanziata dalla Regione Lombardia alla quale hanno preso parte alcuni giuristi afferenti al Dipartimento.

PARTE I

ATTI DEL CONVEGNO

150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali

– Università Cattolica del Sacro Cuore –
10 maggio 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, con il patrocinio della Facoltà di Scienze Politiche e del Consiglio Nazionale delle Ricerche, e in collaborazione con l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, il più antico centro di studi in tale campo in Italia, cogliendo l'occasione dell'anniversario dell'Unità d'Italia, ha promosso una riflessione storica su alcune questioni istituzionali dello Stato italiano nei suoi 150 anni di vita. Tale riflessione prescinde da qualunque riferimento a problemi politici contingenti o azzardate attualizzazioni di questioni storiche.

La scelta dei temi è stata dettata sia dalla loro rilevanza nel lungo periodo sia dall'identità scientifica del Dipartimento, che studia i fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale e interno agli Stati, nell'ottica disciplinare della storia, della scienza politica e del diritto. È parso quindi naturale affrontare i temi dell'istituzione monarchica, dei rapporti tra Stato e Chiesa, della politica estera e delle Forze Armate.

A mio giudizio, la forma istituzionale monarchica fu elemento indispensabile per l'unione politica. Al momento dell'unificazione, tutti gli Stati d'Europa, ad eccezione della sola Svizzera, erano monarchie. Tra il 1815 e il 1914 sorsero in Europa diversi nuovi Stati; a tutti parve naturale adottare l'istituzione monarchica. Solo la Francia nel 1870, a causa della sconfitta militare, e il Portogallo nel 1910, a seguito di un colpo di Stato, si trasformarono in repubbliche. Il Conte di Cavour convinse l'Europa che la monarchia sabauda rappresentava una soluzione moderata del problema italiano, che scongiurava una rivoluzione più radicale. Il fatto che l'unità d'Italia si realizzasse sotto il "rassicurante" scudo di Casa Savoia fu un elemento determinante del successo dell'impresa.

La peculiarità dell'Italia rispetto ad altri Stati nazionali, cattolici, ortodossi e protestanti, fu che raggiunse l'unità politica-territoriale non sulla base dell'intesa tra Chiesa e Stato, bensì attraverso un duro contrasto tra essi. Era quindi doveroso affrontare tale questione.

Politica estera e politica militare sono tra gli attributi essenziali della sovranità. Nel triennio 1859-1861 l'unità fu raggiunta con un abile e fortunato intreccio di alleanze e amicizie in campo diplomatico, di guerra regia e iniziative rivoluzionarie sul terreno politico-militare. Non poteva mancare quindi una riflessione sulla politica estera e sulle istituzioni militari del nuovo Stato.

Credo di poter dire che i temi prescelti verranno affrontati da alcuni tra i più qualificati studiosi delle rispettive materie. Alle loro relazioni si aggiungono due interventi di personalità significative per il loro ruolo storico ed ecclesiale: il discendente della Dinastia che cinse la corona del Regno d'Italia e il Vescovo di San Marino-Montefeltro.

Per S.E. Mons. Negri si tratta di un ritorno nella sua *Alma Mater*, nella quale è stato per molti anni Docente di Introduzione alla Teologia e di Storia della Filosofia, punto di riferimento per generazioni di colleghi e studenti. Attento studioso della Dottrina Sociale della Chiesa, Mons. Negri è tra l'altro autore del volume *Pio IX. Attualità & Profezia*[1], nel quale mostra come il Magistero di questo Pontefice contenga una lettura della modernità fondamentale per coglierne gli aspetti problematici, talvolta disastrosi, sviluppatisi nei successivi centocinquant'anni.

S.A.R. il Duca d'Aosta già un anno fa aveva partecipato in queste aule alla presentazione del volume *I Savoia e il mare*, del nostro Docente di Studi Strategici, Ammiraglio Ferdinando Sanfelice di Monteforte. Vorrei ricordare una frase di un articolo che il Duca ha pubblicato l'estate scorsa su una catena di quotidiani[2], il cui spirito mi sento di condividere pienamente: «Si può … certamente esporre una visione critica del Risorgimento, purché ciò non intacchi il valore dell'unità della nazione italiana forgiata nei secoli. Soprattutto la celebrazione dell'unità nazionale non sia condizionata da esigenze politiche, né tanto meno partitiche, legate all'attualità, ma sia mossa soltanto dal dovere di custodire la memoria storica nella fedeltà ai principi di ciascuno. Si onorino i caduti di tutte le parti, senza recare inutile offesa ad alcuno. La storiografia non può essere né *a priori* "revisionista", né appiattita su stereotipi retorici, ma deve ricercare la

[1] L. Negri, Pio IX. *Attualità & Profezia*, Milano, 2004.

[2] *Quotidiano Nazionale*, 13-8-2010, reperibile ora all'indirizzo http://www.crocerealedisavoia.it/index.php?option=com_content&task=view&id=205&Itemid=67. Purtroppo non ci è pervenuto il testo pronunciato dal Duca al Convegno.

verità fondandosi su una documentazione solida e completa, utilizzata con spirito critico e non fazioso».

Al convegno avrebbe dovuto partecipare con una relazione sulla politica estera italiana l'Ambasciatore Boris Biancheri, Presidente dell'ISPI. Purtroppo l'aggravarsi della malattia gli impedì di essere presente. In occasione della scomparsa, il 19 luglio successivo, la sua figura è stata ricordata ampiamente su tutta la stampa periodica e anche in occasione della pubblicazione di questi Atti vogliamo rendergli un breve ma sentito omaggio. Nato a Roma nel 1930, Boris Biancheri ebbe una brillantissima carriera diplomatica, culminata negli incarichi di Ambasciatore d'Italia a Tokio, Londra, Washington e di Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri. Dopo il collocamento a riposo, oltre ad altri incarichi, è stato dal 1997 Presidente dell'ISPI, dal 1997 al 2009 Presidente dell'ANSA, dal 2004 al 2008 Presidente della Federazione Italiana Editori Giornali. Autore di libri di saggistica (*Accordare il mondo. La Diplomazia nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 1999) e di narrativa (*L'ambra del Baltico*, Feltrinelli, Milano, 1994; *Il ritorno a Stomersee: tre racconti consolari*, Feltrinelli, 2002; *Il quinto esilio*, Feltrinelli, Milano, 2006; *Elogio del silenzio*, Feltrinelli, Milano, 2011). Sotto la sua Presidenza, molteplici sono state le occasioni di collaborazione tra l'ISPI, il nostro Dipartimento e i suoi singoli Docenti. Lo ricordiamo come diplomatico e commentatore di elevata qualità e come persona dallo stile impeccabile.

A succedergli come Presidente dell'ISPI è stato chiamato un altro illustre diplomatico, l'Ambasciatore Giancarlo Aragona, del quale nel primo numero di questi *Quaderni* è stato pubblicato l'articolo *Le problematiche del nuovo Concetto Strategico* [della NATO].

La monarchia dal liberalismo al fascismo. La storia istituzionale

di Paolo Colombo

Le tre dimensioni della storia della monarchia italiana

Trattare dell'istituzione monarchica dal liberalismo al Fascismo, vale a dire degli ottantacinque anni di storia della monarchia italiana in senso unitario, significa confrontarsi – è doveroso segnalarlo da subito – con una serie di errori storiografici. E ciò vale anche solo dal punto di vista della storia istituzionale, che è quanto mi compete per appartenenza disciplinare.

Questo punto di vista rivela almeno tre principali dimensioni della storia monarchica: una dimensione istituzionale strettamente intesa, una dimensione costituzionale e una dimensione simbolica. Sono tre dimensioni che potrebbero apparire – e a lungo sono state ritenute – indipendenti l'una dall'altra, o solo in parte reciprocamente tra loro collegate. Ma in realtà non è così ed è questo che mi propongo di mostrare nelle pagine che seguono.

Prendiamo momentaneamente le mosse dall'ultima delle dimensioni che ho evidenziato: quella simbolica. Del ruolo simbolico della Corona, va detto, si sta parlando in questi ultimi tempi assai più di quanto non si sia fatto in precedenza, diversamente da quanto continua a verificarsi per la dimensione costituzionale e per quella istituzionale che rimangono invece nell'insieme – a parte i contribuiti di pochissimi studiosi, tra i quali penso di dovermi annoverare – in secondo piano (ma non di rado anche in terzo o in quarto). Eppure le acquisizioni possibili in termini di storia istituzionale e costituzionale della monarchia italiana obbligherebbero a qualche salutare rinnovamento di visioni interpretative: ma – si sa – in questo genere di cose (nei rovesciamenti delle visioni storiografiche, intendo) ci vuole tempo. Sull'argomento, in ogni caso, tornerò ancora più avanti.

Restiamo per ora al fattore simbolico: studi anche recentissimi[1] hanno ripetutamente messo in luce come i regnanti e l'istituzione che essi incarnano rappresentino un fattore di identificazione decisivo per il processo unitario. Distinguo tra loro – e lo preciso incidentalmente – i regnanti (cioè le persone) e la Corona (cioè l'istituzione) perché non bisogna mai dimenticare questa doppia componente, assolutamente vitale per la monarchia[2].

L'Italia che, nel bene e nel male, realizza l'unificazione era sicuramente un Paese più ingenuo di quello odierno, ma altrettanto sicuramente ancorato a un universo valoriale che ci è sfuggito da tempo e che fatichiamo a ricostruire: e questa osservazione non deve suonare a semplice luogo comune, perché le dinamiche che sottostanno ad essa sono state sempre ridimensionate – forzatamente – proprio con la "supponenza" di una contemporanea più sviluppata maturità e di un maggior disincanto. In sostanza, si è guardato con sufficienza a certe modalità di identificazione simbolica tipiche della politica prerepubblicana dandole per presunte e sottintendendo non di rado il loro valore fittizio, la loro scarsa affidabilità, la loro gonfiatura propagandistica. Come si potrebbe oggi – ci si chiede in definitiva – cedere ai banali meccanismi della "rappresentanza psicologica"[3] suscettibile di svilupparsi nei confronti delle teste coronate? Come potremmo lasciarci andare alle mistificatorie lusinghe attraverso le quali la maestà regale si propone quale modello di identificazione pur se altissimo e

[1] Penso in particolare ai lavori di Ilaria Porciani (*La festa della nazione: rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell'Italia unita*, Bologna, 1997) e Catherine Brice [*Monarchie et identité nationale en Italie (1861-1900)*, Paris, 2010]. Io stesso ho provato ad arrivare a qualche conclusione al proposito, partendo da una fonte piuttosto eterodossa per la storia delle istituzioni politiche, come alcune pagine vergate da Edmondo De Amicis all'interno di *Cuore* (*La carezza del Re. Le risorse simboliche della Corona sabauda in un esperimento di "narrazione storica"*, in AA.VV., *Studi in memoria di Cesare Mozzarelli*, Milano, 2008, pp. 1145-65). In una linea di analisi più tradizionale cfr. anche P. Colombo, *Una Corona per una nazione: considerazioni sul ruolo della monarchia costituzionale nella costruzione dell'identità italiana*, in M. Tesoro (a cura di), *Monarchia, tradizione, identità nazionale. Germania, Giappone e Italia tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2004, pp. 21-33.

[2] Cfr. P. Colombo, *La Corona nell'esperienza costituzionale italiana: contributo per la storia di un'istituzione*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", III (1995), n. 3, pp. 151-89.

[3] D. Fisichella, *Introduzione. Sul concetto di rappresentanza politica*, in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, pp. 1-51 (14).

inarrivabile? Impossibile. Salvo il caso che ci si abbandoni a vagheggiamenti favolistici inammissibili per la psicologia politica moderna.

Ma le cose, ci piaccia o no, sono un po' più complesse. E basterebbe la straordinaria capacità mediatica dei più rilevanti eventi pubblici riguardanti le poche case regnanti sopravvissute fino ad oggi (dalla morte di Lady Diana al matrimonio di William e Kate) per indurre a qualche dubbio circa simili, granitici, convincimenti.

Ma, tralasciando la cronaca e rimanendo alla storia, va quantomeno accennato che nel rifiuto italiano opposto alla credibilità di queste forze identificative verso una figura monocratica di vertice del sistema politico non può non aver giocato un ruolo preponderante la postuma reazione alla assordante grancassa propagandistica e retorica messa in atto dal Fascismo. Monarchia e Regime sono stati reciprocamente accomunati da molti punti di vista, quale conseguenza pressoché inevitabile della loro ambigua, ventennale, convivenza. E spesso tale associazione additava a ragione le responsabilità monarchiche nelle degenerazioni del sistema mussoliniano.

Sul terreno che stiamo provando qui a esplorare, tuttavia, serve probabilmente qualche maggiore cautela. Intanto è opportuno notare che il Fascismo ricalca in molti casi le orme regie sul terreno dell'accumulazione delle proprie risorse simboliche, mirando ad appropriarsi di riti e miti fino a quel momento marcatamente monarchici: penso al mito della Grande Guerra e al conseguente culto dei caduti, ad esempio, o ai riti di celebrazione del Risorgimento[4]. Una sovrapposizione, dunque, si registra, ma alcune distinzioni in proposito appaiono indispensabili dal punto di vista della ricostruzione storico-politica. In ogni caso, che ci si confrontasse con l'idealizzazione di una casa regnante tradizionale (quale che fosse il valore dei suoi membri e della tradizione che li legittimava a sedere sul torno) o con quella di un dittatore autoritario (che aveva costruito per troppi versi il proprio successo sull'impiego conclamato della violenza e dell'arbitrio) non è sembrato fare molta differenza quando gli italiani hanno guardato, alle proprie spalle, verso quell'imbarazzante Ventennio.

La comprensibile e nell'insieme giustificata reazione di rifiuto per l'eccessiva esaltazione della figura del Duce, in buona sostanza, ha trascinato con sé anche qualunque possibilità di salvare gli aspetti

[4] Cfr. P. Colombo, *La monarchia fascista (1922-1940)*, Bologna, 2010, pp. 156-57.

fisiologici del rapporto simbolico tra vertici istituzionali e comuni cittadini: *in primis* quelli sperimentati in lunghi decenni nei confronti della Corona.

Non vorrei essere frainteso. Non si tratta di essere nostalgici né in un senso né nell'altro: si tratta di rilevare una differenza storica e istituzionale assai importante per comprendere i processi di consolidamento del sistema repubblicano italiano.

Il vero problema, tuttavia, è un altro: quanto appena accennato vela, infatti, un ben più grave errore di carattere storiografico. Si tratta di un errore commesso quando si asseconda la diffusissima refrattarietà a pensare e provare a "sentire" come si faceva nel passato. Detto diversamente, gli storici provano assai di rado a lavorare sulla ricostruzione dei sentimenti e – spiace dirlo – per una ragione davvero banale: e cioè che quella ricostruzione è molto difficile, assai più di quella di altri campi del passato, per il semplice fatto che i sentimenti quasi non lasciano tracce oggettivamente rilevabili, e se le lasciano sono labili, ambigue, minime, nascostissime.

Ma attenzione: non sto riferendomi a una storia "leggera", aleatoria, priva di sostanza[5]. Il punto è fondamentale anche e proprio in una logica istituzionale (e le istituzioni sono quanto di più solido e stabile dovrebbe esserci offerto dalla storia politica!). Troppo spesso si è pensato – e si pensa – che istituzioni e sentimenti non abbiano niente a che fare le une con gli altri. Ma ancora una volta, non è così. Sarebbe davvero difficile sostenere, ad esempio, che le istituzioni della cosiddetta odierna "Seconda Repubblica" non scontino le spinose conseguenze di un "*deficit* emotivo" che ne abbassa il livello di consenso e allontana da esse la partecipazione (a qualunque livello) dei cittadini.

Per di più, stiamo qui trattando del vertice monocratico di un sistema politico, vale a dire della massima istituzione quanto a (potenziale) caratura simbolica. È importante aver chiaro che si sta parlando di potenzialità. Si noti, infatti, che tutto questo non significa che gli ottantacinque anni di storia monarchica siano fatti di unanimità di adesioni: anzi. Non è questo il punto. Il punto è la capacità di calamitare simboli ed emozioni da parte di un'istituzione. E se continuiamo a ritenere che – poniamo – un torinese del 1880 pensasse e sentisse

[5] Né, tantomeno, sto indirettamente criticando l'ottimo volume, a tutt'altri campi opportunamente dedicato, di Stefano Pivato (*La storia leggera. L'uso pubblico della storia nella canzone italiana*, Bologna, 2002).

come noi oggi, è assai improbabile che potremo capire qualcosa della storia pre-repubblicana del nostro Paese.

Insomma, i sentimenti (e la loro ricostruzione!) sono decisivi. Lo si vede con chiarezza in rapporto alla seconda dimensione che propongo qui di tener presente: quella costituzionale, che è non a caso fondamentale proprio per la costruzione simbolica della monarchia italiana. Accade, infatti, che le radici della possibilità riconosciuta ai Savoia di accreditarsi come portabandiera del liberalismo costituzionale all'interno dell'epopea risorgimentale affondino in epoca pre-unitaria, ben lontano dalle Guerre d'Indipendenza. Partono, infatti, in buona parte dai moti del 1820-21 e dalla concessione, non poco avventata, della Carta di Cadice da parte di Carlo Alberto, che dopo l'abdicazione di Vittorio Emanuele I opera per l'occasione come reggente del monarca Carlo Felice. Carlo Alberto è giovane e in ambiguo odore di pacate simpatie "rivoluzionarie", se rivoluzione si può chiamare un movimento, come quello carbonaro, che si agita al motto di «Dio, Re e Costituzione»; il ventiduenne principe di Carignano viene pressoché immediatamente sconfessato, la costituzione viene revocata, l'ordine stabilito viene restaurato con l'aiuto militare austriaco[6].

Ma, appunto, ciò che si sta provando a sostenere è che non basta ridursi ai semplici avvenimenti per comprendere la realtà di quel tempo. E quello è un tempo in cui la costituzione ha già smesso di essere, come era stato invece in molte fasi della *révolution* di fine Settecento, risultato del cambiamento sovversivo: è piuttosto un contenitore di valori. È ideologia essa stessa. È stendardo da sventolare preventivamente, per aggregare consensi. Lo rivela proprio l'impiego della Carta gaditana, pre-esistente al moto, conservatrice, inequivocabilmente monarchica, dichiaratamente cattolica, assai più conservatrice che sovversiva, priva di accenti costituenti e vuota di espliciti valori nazionalisti nella sua adozione piemontese. È un condensato di simboli. È simbolo già in sé[7].

E Carlo Alberto, umiliato e costretto a una decennale Canossa presso quasi tutte le Corti europee, resterà pur sempre nell'immaginario collettivo il giovane principe che è stato capace di uno slancio

[6] Un'evocativa ricostruzione dei fatti è in A.A. Mola, *Storia della monarchia in Italia*, Milano, 2002, pp. 234-35.

[7] P. Colombo, *La costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, commento a J.M. Portillo, *La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Bari-Roma-Manduria, 1998, pp. 129-57.

senza uguali, di una fuga in avanti destinata a marcarlo per sempre con le stigmate di un profondo DNA liberale capace di alimentare al momento della sua salita al trono aspettative democratiche altrimenti incomprensibili. Anch'egli sarà – forse suo malgrado – un simbolo. Risulterà così quanto mai agevole la sua elevazione a «Re magnanimo»[8], capostipite di una stirpe di monarchi liberali che (rivelando comunque una sensibile «intelligenza storica»[9]), non rinnegheranno mai almeno formalmente il patto stretto con i sudditi il 4 marzo 1848 al momento della concessione dello Statuto.

Quel 4 marzo e quella pur mediocre costituzione ottriata saranno ulteriori simboli, assai potenti e comunque risolutivi per la conquista sabauda della posizione centrale nel processo di *nation building* attuatosi nella seconda metà dell'Ottocento sulla penisola[10].

L'ossessione parlamentarista

Va dunque tenuto in conto il valore simbolico della costituzione in sé e dello Statuto in particolare: un valore che è stato anch'esso trascurato, dimenticandolo nascosto dietro a una raffigurazione della Carta albertina molto simile – e non casualmente – a quella proposta per la monarchia stessa (vale a dire a quella di un soggetto secondario, marginale, scarsamente rilevante, destinato a un ruolo tutto sommato di facciata); anche in questo caso va precisato che si sta solo da poco tornando a riflettere sull'argomento.

Certo, se si guarda allo Statuto da una prospettiva tecnica, in un'ottica essenzialmente giuridico-costituzionale, si vede una costituzione nata già vecchia, che propone il modello assai poco all'avanguardia di

[8] Sul mito costruito attorno a Carlo Alberto, si veda, recentemente, N. Nada, *Il mito del re magnanimo*, in E. Fontanella (a cura di), *Vittorio Emanuele II. Il re galantuomo*, Milano, 2010, pp. 24-39.

[9] «Che nel comportamento sabaudo ci sia stata intelligenza storica è evidente. Che il ruolo del Piemonte sia consistito essenzialmente nell'adeguarsi e nell'assecondare un processo di trasformazione, questa valutazione è riduttiva. Il Regno sardo ha in larga parte promosso, non solo assecondato adeguandovisi, ciò che ha condotto all'unità istituzionale e politica d'Italia» (D. Fisichella, *Il miracolo del Risorgimento. La formazione dell'Italia unita*, Roma, 2011, p. 207).

[10] Sull'importanza delle costituzioni *octroyeés* in quella fase storica, cfr. L. Lacchè, *Las cartas Otorgadas. La teoria de l'octroi y las experiencias constituxionales en la Europa post-revolucionaria*, in "Fundamentos", n. 6 (2010), pp. 269-305.

monarchia temperata da qualche concessione liberale proprio mentre in Francia una nuova rivoluzione lo sta spazzando via per sostituirlo con quello repubblicano. I due risultati dello stesso moto rivoluzionario – al di qua e al di là delle Alpi – sono cioè confliggenti e comunque paradossali nella reciproca relazione: là si abbatte una monarchia costituzionale già avviata in alcuni aspetti sulla strada del parlamentarismo[11], qua si inaugura con trent'anni di ritardo una monarchia costituzionale per certi versi ancor più arretrata di quella.

Né a un primo sguardo dal punto di vista della storia costituzionale si può ignorare il carattere tutto sommato ipocrita di un *octroi* privo di sinceri afflati liberali ma dettato piuttosto dal desiderio di minimizzare i danni e di governare dall'alto il cambiamento[12].

Fin sorprendentemente, a partire da tanto fragili presupposti, lo Statuto si rivelerà una componente importantissima della costruzione ideologica della legittimazione sabauda a governare l'Italia: una componente più raffinata di quanto a lungo si sia creduto e in ogni caso più funzionale. Ciò che si trascura, infatti, è che lo Statuto stesso costituisce un elemento dell'edificazione simbolica della monarchia italiana, alla quale è legato a doppia corda: l'uno legittima l'altra e viceversa. Lo Statuto attesta l'adesione precoce e persistente della dinastia alla causa costituzionale, la Corona incarna i valori contenuti nella Carta; lo Statuto ribadisce quotidianamente la centralità della Corona nell'impianto politico, la Corona estende lo Statuto su scala nazionale riscattandone l'origine provinciale. L'uno con l'altra si rendono reciproci servizi e si rinsaldano a vicenda. E non è un caso che la Festa dello Statuto, ideata per celebrare il fondamento costituzionale dello Stato prima piemontese e poi italiano, prenda progressivamente forma attraverso cerimonie che mettono al proprio centro la figura del Re[13].

Risulta quasi inevitabile, lo noto solo incidentalmente al proposito, che a suo tempo il Fascismo si trovi costantemente invischiato dal duplice gioco di lacci e laccioli implicito nel proprio essere tanto monarchico quanto statutario; se Mussolini approfitterà delle vie istituzionali per salire al potere non potrà poi che faticare a sbarazzarsi della

[11] M. Morabito, *Historie constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, 1996, pp. 161-91.

[12] P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, 2003.

[13] Porciani, *op. cit.*, pp. 147-55.

monarchia e là dove accetterà la convivenza diarchica sarà costretto a mantenere in piedi (almeno formalmente) l'edificio costituzionale. E proprio il valore simbolico di entrambi – Carta e dinastia regnante – risulterà determinante nel far da almeno parziale barriera alle aspirazioni totalitarie del Regime[14].

Perché questo rimane il punto: il fattore simbolico. Nell'ottica propria della storia costituzionale il passaggio è molto importante. Centrare il fuoco dell'attenzione sulla dimensione simbolica e ideologica dello Statuto consente, infatti, di sottrarsi a un altro deformante ma invalso errore di prospettiva storiografica. Per moltissimo tempo – fin a partire, in pratica, dall'indomani della pubblicazione della Carta albertina – si è interpretata quest'ultima come formalmente mirata a realizzare una monarchia costituzionale "pura", caratterizzata cioè dalla centralità delle prerogative regie. Nei fatti, però, ci si è subito affannati a sostenere che la pratica di governo si sarebbe rapidamente evoluta nella direzione di un assai più democratico e avanzato sistema parlamentare, centrato sulla rispondenza della compagine ministeriale alla maggioranza rappresentativa uscita dai risultati elettorali. L'evoluzione sarebbe stata, soprattutto agli occhi della storiografia sabaudista del XIX secolo, addirittura fulminea, così che la scarsa prodigalità della concessione del marzo 1848 sarebbe passata immediatamente in secondo piano rispetto alle «larghe e forti istituzioni rappresentative» che in concreto si sarebbero successivamente realizzate. Niente di più falso.

Non starò qui a dilungarmi sui risvolti interpretativi della questione, cui mi è già capitato di riservare attenzione altrove[15]. Basti dire che, se non si vuole in alcun modo negare l'esistenza di intermittenti e altalenanti (ma sempre e comunque contrastati) segnali dell'affacciarsi di forme di parlamentarismo nella storia istituzionale italiana tra 1848 e 1922, tale assetto istituzionale è ben lungi dal potersi ritenere

[14] Colombo, *La monarchia fascista*, cit., pp. 147-53.

[15] P. Colombo, *La "ben calcolata inazione": Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, pp. 67-90. In argomento cfr. già S. Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, 1995, in particolare pp. 40-41, cui segue una lunga e attenta ricostruzione delle vicende storiche; abbastanza recentemente, non caso prendendo le mosse da una di quelle importanti prerogative regie per lo più trascurate dalla analisi storica, arriva alle stesse conclusioni Monica Stronati [*Il governo della «grazia». Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Milano, 2009, pp. 59-61 e 136-37].

compiutamente affermato prima dell'epoca repubblicana: e, a rigore, anche su quanto accade dopo il 1948 si potrebbe discutere, ma non è certo questa la sede per farlo. Comunque la si voglia intendere, non mi pare che si possa sostenere che il nostro sistema politico mostri mai la contemporanea e persistente presenza degli elementi essenziali della forma di governo parlamentare (solidarietà e collegialità ministeriale, presidenza del consiglio istituzionalizzata, fiducia e responsabilità parlamentare formalizzate) per un tempo sufficiente a dimostrarne la nascita effettiva. Eppure sulla base di questo assunto quasi indiscusso si è ragionato (e si continua molto di frequente a ragionare ancor oggi) per ricostruire le vicende che stanno alla base della nostra attuale identità politica e delle pratiche che la sostanziano.

Gli storici italiani delle istituzioni politiche hanno delle responsabilità non da poco in una simile deformazione prospettica, per quanto molte attenuanti possano essere portate in gioco a loro favore; e del pari va detto che i recenti sviluppi della storiografia costituzionale hanno cominciato ad apportare qualche benefico correttivo[16].

Si può così riflettere sulla storia statutaria uscendo dalla "ossessione parlamentare", e considerare la dimensione simbolica è uno dei modi per farlo. Liberata da questo velo e portata finalmente a dignità di oggetto di studio a sé stante, la storia costituzionale italiana si è finalmente rivelata per quello che è: vale a dire – come tutta la storia di questo mondo – evoluzione lenta e progressiva, processo mai terminato, divenire costante e affollato di andamenti pendolari, marce indietro, scatti in avanti e frenate più o meno brusche. Un mio antico maestro, che mi piace anche solo indirettamente qui ricordare, avvertiva intelligentemente che la storia delle istituzioni è poi per definizione quanto di più vischioso e restio al cambiamento di possa immaginare. E già Charles McIlwain sentiva il bisogno di precisare che «la storia costituzionale è di solito la registrazione di una serie di oscillazioni»[17].

[16] Su queste linee evolutive disciplinari, cfr. P. Colombo, *On the road again: osservazioni propositive intorno alla storia costituzionale*, in "Giornale di Storia Costituzionale", X (2010), n. 19, pp. 57-63. Importante è peraltro l'intero numero in questione del "Giornale di Storia Costituzionale" (*Sulla storia costituzionale. Problemi, metodi, storiografie*) che, strutturato in forma monografica, riunisce numerosi autorevoli contributi.

[17] C. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, p. 158 (ed. or. *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, NY, 1940).

Insomma: difficile credere a un mutamento repentino o persino subitaneo della pratica politica italiana post-statutaria.

Se si parte da questi rinnovati presupposti, si viene a gettare anche nuova luce sul ruolo della Corona, non più solo simbolico (nel senso marginale del termine) ma centrale nelle sue prerogative e nel suo attivismo (ancora una volta non assoluto e univoco ma ricorrente). Non paia contraddittoria una simile alternanza di "entrate" e "uscite" dalla dimensione simbolica. Proprio in ciò sta forse il maggior pregio di tale dimensione d'analisi in qualità di strumento della storiografia costituzionale: consente cioè salutari distanziamenti prospettici dagli oggetti di studio più tradizionali e sovraesposti, così da poterne osservare sfaccettature altrimenti poco visibili. Ecco allora che all'interno di una storia costituzionale italiana rivelatasi vicenda lenta, vischiosa, di direzione oscillante, la meccanica delle istituzioni post-unitarie è tutt'altro che parlamentare e la Corona è ben lontana dal trovarsi subito messa fuori gioco: è semmai vero il contrario. Le prerogative regie svolgono un ruolo fondamentale nell'articolarsi della storia istituzionale della penisola, tanto nel momento in cui sono esercitate dai titolari dei diversi dicasteri in ossequio all'artifizio della "copertura ministeriale" quanto in quello in cui il Re entra personalmente e direttamente in gioco. Non è inutile ribadire – per massima chiarezza – che anche in questi casi, il monarca agisce in "zone d'ombra" in grado di proteggerlo dal fuoco incrociato del dibattito partitico e di renderlo praticamente invisibile alla pubblica opinione.

Potrebbe sembrare inutile, invece, sottolineare che le diverse personalità dei tre diversi re costituzionali d'Italia influenzano significativamente le modalità con le quali la Corona viene ad agire: è questo uno di quei casi in cui si vede con chiarezza – come poco sopra accennato – che la istituzione Corona non si esaurisce nella persona del Re e viceversa. Conseguentemente, ogni diverso regnante dà diversamente corpo all'istituzione che incarna.

«Andrò a caccia di Lei come di una belva»: il trono è ben più che una poltrona vuota

È comunque in questa sede impossibile (ma sarebbe fors'anche superfluo) ritornare in dettaglio sul variabile peso esercitato dalle personalità dei monarchi negli anni dei rispettivi regni.

È sufficiente (e, questo sì, importante) ribadire che non si registrano in definitiva spiccate soluzioni di continuità quanto a influenza della Corona nell'andamento delle pratiche istituzionali del Regno d'Italia. Mi limiterò a tre esempi in tal senso dimostrativi, uno per ciascun regno, trascurando ovviamente il caso di Carlo Alberto, a rigore, un Re piemontese e non "italiano", che regna quando lo Statuto è appena entrato in funzione ed è subito schiacciato dal peso dello stato di guerra contro l'Austria.

Accenno questo punto per un motivo specifico: possiamo ben ammettere che tale condizione diciamo così "neonatale" dello Statuto, sommata al suo ambito di applicazione ristretto al Regno di Sardegna, abbia giocato – come è stato spesso lasciato intendere – a favore di un maggior protagonismo monarchico nei primi mesi di regno del successore Vittorio Emanuele II, futuro Re d'Italia, peraltro caratterialmente assai più propenso dei suoi successori per connaturata estroversione e impulsività a prendersi degli spazi di azione diretta[18]. È il caso del famigerato proclama di Moncalieri del 1849[19]: un "colpo di mano" regio che sicuramente rispecchia questa situazione di Statuto "in rodaggio".

Ma, tanto per dare un'idea, ancora nel giugno-luglio del 1873 (cioè un quarto di secolo dopo la concessione della Carta, e in piena storia ormai italiana), si arriva alla crisi del ministero Lanza. Giovanni Lanza è al governo da quattro anni e mezzo, lo si noti; quella che si avvia non è dunque una crisi di poco conto. E si noti anche che Lanza non è neppure uno di quei presidenti incaricati che vanta rapporti sempre idilliaci con la Real Casa. In ogni caso, davanti alle dimissioni del governo e all'impossibilità di procedere a un rimpasto, il Re incarica Marco Minghetti di formare il nuovo governo. Vittorio Emanuele considererebbe opportuna la partecipazione di esponenti della sinistra. Minghetti sarebbe d'accordo, ma con l'adozione di qualche "contrappeso" verso destra. Come in tutte le crisi governative che si rispettino il compromesso è di difficile individuazione e, tra rifiuti e condizioni inaccettabili,

[18] Cfr. G. Guazzaloca, *L'Agamennone della nostra Iliade. Vittorio Emanuele II tra mito e realtà*, in Fontanella (a cura di), op. cit., pp. 50-57.

[19] P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001, pp. 48-53, e più di recente M. Griffo, *Vittorio Emanuele II re costituzionale. 1849-1878*, in Fontanella (a cura di), op. cit., pp. 58-65.

tra strategie e *bluff*, le cose vanno per le lunghe[20]. E questo ci consente di disporre di una fonte storica davvero straordinaria, perché nelle settimane della crisi il Re è attivissimo, attraverso il mezzo più naturale ed efficiente per quel tempo, cioè a dire quello postale. Vale davvero la pena di ripercorrere in alcuni passaggi essenziali lo scambio epistolare che accompagna la preparazione della crisi e la sua soluzione, poiché ne emergono contenuti rarissimi e rivelatori.

Il 24 giugno Giovanni Lanza anticipa a Vittorio Emanuele gli incombenti problemi politici con un telegramma che dà evidentemente per scontato l'intervento regio: «Cresciuta probabilità voto contrario ... Prego V. Maestà occuparsi seriamente nostri successori». Le aspettative del Presidente del Consiglio in carica non hanno peraltro bisogno di essere ulteriormente esplicitate, visto il tono sbrigativo dell'immediata risposta: «Per non perdere tempo comincio avvertire Minghetti di tenersi pronto»[21]. Il giorno stesso parte allora una lettera di Sua Maestà per Minghetti:

> Se la votazione della Camera fosse contraria al Ministero io la incarico della formazione del nuovo gabinetto ... Veda, osservi i nomi seguenti che io Le mando e cerchi se può di conservare i ministri della Guerra e della Marina. Prego rispondermi qualcosa riguardo al tenore del presente dispaccio e la prego di tenersi pronti Depretis, Pisanelli, Mordini, Cantelli, Peruzzi, Coppino, Vigliani, Mari, Rudini, Biancheri.

Si osservi che il monarca mette subito le mani avanti quanto all'attribuzione dei dicasteri "militari", tradizionale "riserva di caccia" della politica regia[22], li controlla e – come si vede – fa di tutto per disporne. Non bastasse, il giorno seguente (25 giugno) arriva a Minghetti un messaggio di sostegno, apparentemente affettuoso, ma – pur in poche parole – denso di contenuti politico-costituzionali: «Mi raccomando che ella non si scoraggi; senza di ciò io sarò obbligato fare il

[20] Per i dettagli della crisi si vedano A. Berselli, *La Destra dopo l'Unità. Italia legale e Italia reale*, Bologna, 1965, pp. 155-79 e 180-202 e U. Marcelli, *Prefazione* a M. Minghetti, *Copialettere. 1873-1876*, (a cura di M.P. Cuccoli) Roma, 1978, pp. VII-XCVII, in particolare pp. XII-XIX.

[21] C.M. De Vecchi di Val Cismon (a cura di), *Le carte di Giovanni Lanza*, Torino, 1935-1943, vol. VIII (1939), pp. 591-92.

[22] P. Colombo, *Il "consenso spezzato": la legittimazione militare di Vittorio Emanuele II*, in Fontanella (a cura di), op. cit., pp. 66-73.

Re e il Ministro»[23]. La disponibilità all'attivismo regio è tutt'altro che nascosta.

Vittorio Emanuele, per di più, ha visto giusto. Minghetti incontra difficoltà: non poche vengono dall'ostruzionismo dello stesso Lanza. Il 26 giugno, il "Re Galantuomo" prende carta e penna e pensa bene di scrivere al Presidente del Consiglio uscente una missiva tutt'altro che *politically correct*: «Io affido alla sua cara amicizia onde combinare questo Ministero e le faccio presente che avevo preveduto questa situazione parlando seco Lei e che loro sono tenuti ad aiutarmi, perché le difficoltà in cui mi trovo fanno capo alla loro amministrazione»[24]. Qui c'è molto di più che *moral suasion*: c'è un rinfacciare bello e buono al governo (presunti) errori precedenti, con sconfinamento nell'area del neppur troppo tacito ricatto politico!

E ancora: mentre pressa Lanza, il Re indirizza a un tempo sostegno e sollecitazioni (che sembrano ammettere ben poche repliche) a Minghetti: «La prego di fare altri tentativi. Si concerti con Lanza. Ella deve persuadersi che se io l'ho incaricato di formare nuovo ministero è perché ero convinto che nessun altro che Lei era capace di farlo»[25].

Ma per quanto queste esortazioni vengano da Sua Maestà, altre potrebbero essere più efficaci. Il 4 luglio, Vittorio Emanuele scrive ancora a Lanza, e il linguaggio colorito che utilizza ci racconta di un sovrano che non va troppo per il sottile: «La prego impiegare ogni mezzo onde Minghetti non vadi in Curlandia e che dentro oggi il Ministero sia fatto». Minghetti, in sostanza, ha bisogno di aiuto e – guarda caso – proprio nell'assegnazione di un ministero che rappresenta un'altra consueta area di "riserva di caccia" regia: il ministero degli Esteri. Nessuno, in quel momento, vuole accettare (forse, ci si potrebbe arrischiare a ipotizzare, anche perché ciò implicherebbe doversi poi confrontare con un monarca particolarmente invadente). In ballottaggio, in ogni caso, ci sono Emilio Visconti Venosta e Isacco Maurogonato, cioè due personaggi che non dovrebbero creare particolari problemi alla Casa Reale. Il Re potrebbe dunque restarsene ai margini della vicenda e attendere serenamente lo sciogliersi dell'alternativa. Vediamo cosa scrive, invece, a Lanza:

[23] F. Cognasso (a cura di), *Le lettere di Vittorio Emanuele II*, Torino, 1966, vol. II, p. 1565 e 1566.

[24] De Vecchi di Val Cismon (a cura di), *op cit.*, vol. VIII, p. 598.

[25] Cognasso (a cura di), *op. cit.*, vol. II, p. 1570.

> La prego di smuovere da parte mia, con la sua eloquenza, tutte le fibre dell'anima e del corpo di V. Venosta. Gli dica che considero già la sua accettazione come fatto compiuto perché se non fosse così andrò a caccia di Lei come di una belva. Oggi sudai tutto il giorno con Maurogonato[26].

«Oggi sudai tutto il giorno con Maurogonato»? «Se non fosse così andrò a caccia di Lei come di una belva»? Sembra un Re politicamente poco attivo, questo? Non credo necessario perdere altro tempo a cercare una risposta. Detto per inciso, Visconti Venosta assumerà infine il ministero degli Esteri: chi ha orecchie per intendere…

Veniamo a Umberto I. Tradizionalmente dipinto come ritroso e introverso, in ovvia – azzarderei, fin psicanalitica – reazione alla ingombrante figura paterna[27], il "Re Buono" sarà anche tale ma è tutt'altro che passivo e politicamente neutro. Alcuni casi che lo dimostrano chiaramente sono ormai abbastanza noti. Prendiamo però un caso più specifico e strettamente istituzionale rispetto ai famigerati passaggi politici legati allo scontro con Giuseppe Zanardelli sulla scelta di Oreste Baratieri quale Ministro degli Esteri (e non è certo fortuito che siano sempre le "riserve di caccia" regie a tornare in gioco) o alla chiamata del generale Luigi Pelloux a capo del governo nel 1898 con conseguente gestione autoritaria della cosiddetta "crisi di fine secolo".

Quel che possiamo domandarci è se le modalità e le logiche con cui il sessantenne generale savoiardo ed ex ministro della guerra viene selezionato da Sua Maestà all'incarico governativo costituiscano la risposta a un caso eccezionale dettato da altrettanto eccezionali circostanze oppure rispecchino prassi ricorrenti e per allora tutto sommato poco sorprendenti. Va ricordato che la nomina in quel caso suscita polemiche perché non preceduta da consultazioni parlamentari. Né le cose vanno diversamente un anno dopo, quando il Presidente del Consiglio resta lo stesso ma la compagine governativa cambia: in risentita reazione, Zanardelli si dimette addirittura da Presidente della Camera[28]. E due anni dopo, proprio all'uscita di scena di Pelloux, la scena si ripete: il 24 giugno 1900 Saracco va al governo senza che

[26] De Vecchi di Val Cismon (a cura di), *op. cit.*, vol. III, pp. 618-19.

[27] Sulla figura di Umberto I resta imprescindibile il lavoro di U. Alfassio Grimaldi, *Il re buono*, Milano, 1970.

[28] L. Pelloux, *Quelques souvenirs de ma vie*, (a cura di G. Manacorda), Roma, 1967, pp. 193-94.

Umberto consulti neppure – come la prassi richiederebbe – gli ex presidenti del Consiglio[29].

Sono, queste, pratiche da forma di governo parlamentare? Colpa specifica di Umberto, Re in realtà non così "buono" come si voleva far credere?

Al figlio, Vittorio Emanuele III, non si può certo non attribuire – almeno all'apparenza – un atteggiamento anche troppo formalistico, quasi notarile, se è vero che nel maggio 1909 definisce i propri poteri come quelli di un sottosegretario al governo e nel 1910 in compagnia di Theodore Roosevelt (al quale appare «non solo sorprendentemente liberale ma addirittura radicale») si lascia sfuggire battute sulla possibilità di educare l'erede al trono come il primo Presidente della Repubblica Italiana[30]. Non per nulla amerà sempre trincerarsi – chissà con quanto consapevole opportunismo – dietro l'immagine di "Re costituzionale". Ma cosa si debba intendere con quest'ultima espressione, resta davvero da vedere.

Anche in questo caso, esistono passaggi storici addirittura eclatanti usualmente portati in gioco a esaurire il discorso sulla ancor vivace intraprendenza regia nella politica italiana di inizio Novecento. Sono però passaggi che si snodano entro contesti assolutamente d'eccezione, legati al primo conflitto mondiale: l'iniziativa del Patto di Londra, presa dai vertici governativi all'oscuro del parlamento, o il ruolo giocato in prima persona dal Re al vertice interalleato di Peschiera, in corrispondenza con il difficile momento di crisi seguito alla disfatta di Caporetto, nel novembre 1917.

Si possono però cogliere segnali di protagonismo monarchico meno clamorosi ed estemporanei, oltre che più precoci e fisiologicamente meglio inseriti nella pratica istituzionale dello Stato liberale.

---

[29] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. I. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini del parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, p. 337: «Significativi esempi della tendenza personalistica ed antiparlamentare del sovrano si ritrovano ancora nella costituzione dei gabinetti Pelloux (29 giugno 1898) e Saracco (24 giugno 1900) al di fuori di qualsiasi consultazione preventiva delle forze parlamentari».

[30] Si vedano rispettivamente D. Mack Smith, *I Savoia Re d'Italia*, tr. it., Milano, 1990, p. 238 (con riferimento alla testimonianza dell'ambasciatore inglese in Italia dal 1909 al 1919 Rennell Rodd, tratta dai documenti archivistici del *Foreign Office*) e J.B. Bishop, *Theodore Roosevelt and his time*, New York, 1920, vol. II, p. 202 (ora consultabile all'indirizzo Internet http://ia700201.us.archive.org/5/items/theodoreroosevel03bish/ theodoreroosevel03bish.pdf).

Nel marzo 1905, Giolitti dà le dimissioni e il "Re costituzionale" individua un sostituto ad interim nel Ministro degli Esteri Tommaso Tittoni (figura di rilievo abbastanza contenuto per essere poi spesso considerato un Presidente fantoccio manovrato dalla Corona nei brevissimi quindici giorni della transizione governativa che ne verrà): traspare in quel caso con evidenza che le prerogative monarchiche sono state esercitate in ampia autonomia – ma, mi sembra, già nella difesa un poco ossessiva dell'immagine di "Re costituzionale" che non agisce se non dietro impulso di altri organi – poiché la sovrapposizione nella stessa persona dei ruoli di Presidente del Consiglio e di Ministro suscita forti critiche e disattende le indicazioni giolittiane in favore di Alessandro Fortis, rinviando il governo dimissionario alle Camere[31]. Le pressioni su Tittoni perché accetti lo scomodo incarico sono esercitate direttamente dal Re e nascondono per l'appunto con ogni probabilità un'obliqua strategia di "sondaggio" degli orientamenti parlamentari[32]. Peraltro il *Corriere della Sera* lascia intendere solo un anno dopo che il Capo dello Stato dispone di ampi margini di libertà nei confronti tanto del Gabinetto quanto delle Camere[33].

Inutile dire che un sistema politico che lascia tanto margine di elasticità negli "incastri" istituzionali (quello stesso margine in cui si

[31] Si veda l'intervento di Tittoni alla Camera in *Atti parlamentari*, Discussioni, Leg. XXII, Sess. I, tornata del 23 marzo 1905, p. 1645: «Alla Camera si chiede un voto sopra un programma politico. La Corona, che … ha, al di sopra del Parlamento e dei partiti, una alta funzione propria ed autonoma di moderatrice e tutrice, non aveva alcun obbligo di consultare la Camera, ma se non ne aveva l'obbligo nessuno può sostenere che non ne avesse il diritto. Ora circostanze speciali hanno consigliato la Corona ad esercitare questo diritto». Denis Mack Smith interpreta forse troppo estensivamente la vicenda come risposta della Corona a «pareri contrastanti» forniti dagli uomini politici consultati (Mack Smith, *op. cit.*, p. 218).

[32] T. Tittoni, *Nuovi scritti di politica interna e estera*, Milano, 1930, pp. 230-31: «Il Re m'invitò ad assumere l'*interim* della Presidenza del Consiglio ed a ricondurre alla Camera il ministero dimissionario, senza che le sue dimissioni fossero ritirate, ma rimanendo semplicemente sospese, per chiedere non già un voto in proprio favore, ma a beneficio di altri che valesse quale indicazione alla Corona. Io … vidi la cosa da un solo lato: quello di obbedire a un invito del Sovrano e di mostrargli la mia illimitata devozione».

[33] Cfr. *Se Sonnino tornasse*, in "Corriere della Sera", 20.5.1906, p. 1: «Sono ragionamenti campati in aria, si obietterà, ché la Corona potrebbe esser di diverso avviso sulla situazione e lasciar da parte l'on. Sonnino … Non manca chi sostiene la necessità che avvengano le elezioni generali ma pare che il Re stesso sia assolutamente contrario a questa soluzione». Il tema oggetto delle considerazioni è chiaramente indicato dal titolo dell'articolo.

inscrivono gli spazi dove di volta in volta va a giostrare la Corona) corre notevoli rischi in termini di tutela degli assetti e dei principi costituzionali. Non ci si può stupire, allora, se in piena crisi post-bellica del parlamentarismo italiano l'avvallo indiretto di un colpo di mano squadristico e la salita al governo di un uomo politico ben lontano dal godere della maggioranza rappresentativa passeranno per l'esercizio delle prerogative regie[34].

Si apre in quel momento una fase di storia dell'Italia unitaria forse troppo frequentemente e a torto presentata, pur sull'onda di autorevolissime interpretazioni, come una "parentesi" e che, dal punto di vista del ruolo avutovi dalla monarchia, richiede ancora diversi chiarimenti. La storiografia – soprattutto di taglio istituzionale, ma non solo – si sta impegnando al proposito[35]. Emergono sempre più tracce non di una sospensione parentetica della politica italiana ma piuttosto di una continuità distorta (anche fortemente) dalle velleità totalitarie del regime mussoliniano. È ancora una volta la storia delle istituzioni a suggerire una lettura in tal senso degli ultimi due decenni della vicenda monarchica: una lettura che prospetta salutari assestamenti di prospettiva nella comprensione delle radici pre-repubblicane dalle quali trae alimento il nostro vacillante patriottismo costituzionale[36].

[34] Colombo, *La monarchia fascista*, cit., pp. 17-27.

[35] Oltre al mio lavoro su *La monarchia fascista*, cui mi sono già permesso di rinviare, merita qui attenzione quantomeno lo studio di Federico Quaglia, *Il re dell'Italia fascista. Forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, 2008. Ma già il saggio di Massimo de Leonardis [*La monarchia e l'intervento dell'Italia in guerra*, in E. Di Nolfo – R.H. Rainero – B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, Milano, 1985, pp. 39-67] aveva l'indubbio merito di cominciare a scandagliare in buon anticipo e con lucidità un ambito decisivo e pochissimo studiato.

[36] Sul tale concetto, cfr. G.E. Rusconi, *Patria e repubblica*, Bologna, 1997, spec. pp. 70-83. Il tema del "patriottismo costituzionale", comparso già in J. Habermas (*La rivoluzione in corso*, Milano, 1990; ed. or. *Die Nachholende Revolution*, Frankfurt a.M., 1990) ha goduto di una certa fortuna in Italia, in particolare durante il mandato presidenziale di Carlo Azeglio Ciampi (S. Rossi, *La Presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in "Quaderni Costituzionali", 2006, consultabile on line all'indirizzo Internet http://www.forumcostituzionale.it/si te/component/ option,com_letterman/task,view/ Itemid,30/id,24/). In una prospettiva più prettamente giuridica, si veda E. Cuccodoro, *La costituzione che vive. Valori e patriottismo costituzionale (1948-2008)*, Napoli, 2008.

La monarchia dal liberalismo al fascismo. La storia politica

di Francesco Perfetti

I "Padri della Patria"

Nelle celebrazioni del primo centenario dell'Unità d'Italia, come ebbe a sottolineare il grande storico Gioacchino Volpe, fu sottovalutata l'importanza del ruolo svolto dalla Casa Savoia per giungere al risultato unitario. Anche nelle recenti celebrazioni del centocinquantesimo anniversario dell'Unità d'Italia sono stati pronunciati, pur con qualche eccezione, soltanto in sordina i nomi del Re Vittorio Emanuele II e del Conte Camillo Benso di Cavour, quasi che l'unificazione italiana, nel bene e nel male, fosse stata opera soltanto di Giuseppe Mazzini e di Giuseppe Garibaldi, ovvero della componente "rivoluzionaria" del moto unitario.

Per molte generazioni di italiani il Risorgimento è stato simboleggiato dalle tante stampe che raffiguravano insieme i quattro "Padri della Patria" – Mazzini, Garibaldi, Cavour e Vittorio Emanuele II – quasi a rammentare che al raggiungimento dell'unità concorsero, pur fra grandi contrasti ideali e scontri personali, componenti diverse ed eterogenee. Si trattava di una semplificazione, in certo senso pedagogica, funzionale a rafforzare il "mito" del Risorgimento per farne la base della costruzione della coscienza nazionale.

Quell'immagine aveva un difetto: era troppo "italocentrica" e lasciava in ombra il dato essenziale che il Risorgimento non era stato un fenomeno soltanto italiano, ma piuttosto un fatto che si inseriva nel più vasto contesto delle grandi trasformazioni europee maturate in quella che è stata chiamata l'epoca delle nazionalità. Eppure, malgrado questo limite, nella sostanza l'immagine coglieva nel segno. La polemica politica, prima ancora di quella storiografica, non metteva in dubbio questa realtà. Poteva concentrarsi sulle modalità di realizzazione dell'unità, poteva discuterne i risultati e persino la stessa bontà, ma non poteva disconoscere i meriti o, se si vuole, i demeriti del "quartetto" dei "Padri della Patria". Piacesse o non piacesse, il Risorgimento

era stato opera loro. E il fatto che, poi, avesse prevalso una soluzione – quella unitaria, liberale e moderata di Cavour portata avanti d'intesa, con l'avallo e il sostegno di Vittorio Emanuele II – era riconosciuto anche da chi questa soluzione non amava e, anzi, considerava pericolosa e foriera di disastri.

Da qualche anno, le cose sono cambiate. Non tanto e non solo per la ripresa, in grande stile, della letteratura antirisorgimentale o per l'offensiva polemica portata avanti da chi mette in dubbio la stessa bontà della costruzione unitaria in nome di un federalismo male inteso, quanto piuttosto perché a quell'immagine se ne sta sostituendo un'altra, parziale e unilaterale, che vuole privilegiare il ruolo del volontarismo garibaldino e del repubblicanesimo mazziniano.

L'imposizione di una versione errata, falsata o incompleta del Risorgimento è un fatto grave che mina la saldezza etico-politica della nazione e non contribuisce a quel recupero della memoria storica del Paese che è la premessa necessaria per costruire o, se si preferisce, ricostruire un sentimento di identità nazionale che sembra, ormai da troppo tempo, scomparso o messo in crisi. Un popolo esiste – non dimentichiamolo – in quanto popolo proprio nella misura in cui è consapevole delle sue radici.

Il Risorgimento fu certo legato ai nomi di Mazzini e di Garibaldi, ma fu soprattutto possibile grazie all'abilità e alla genialità di Cavour, che seppe inserirlo nel grande gioco europeo, e dei suoi collaboratori, in particolare dei diplomatici piemontesi, animati dal senso dello Stato e dalla fedeltà al Re. E grazie, ancora, alla "proiezione" italiana di Casa Savoia, che affondava le sue radici lontano nel tempo e si ricollegava alle ambizioni di trasformare il ducato in regno e far sì, per usare le parole di Emanuele Filiberto, che il Re di Sardegna non si sentisse «straniero in nessuna parte d'Italia». Tutto ciò può anche non piacere, ma non può essere disconosciuto per motivi politici contingenti e tanto meno per acquiescenza verso i sottoprodotti di una letteratura storiografica unilaterale e partigiana. O anche – e sarebbe ancora più grave – per pura e semplice dimenticanza.

La "proiezione italiana" di Casa Savoia

Ho accennato alla "proiezione italiana" di Casa Savoia perché i legami che uniscono questa Dinastia alle vicende della penisola non sono limitabili agli anni dell'epopea risorgimentale. Lo dimostrò molto bene

Gioacchino Volpe in un rapido ma denso profilo della storia di Casa Savoia[1], che è certamente il migliore, pur nella sua brevità, dei tanti lavori dedicati, anche da studiosi autorevoli, alle vicende della dinastia sabauda. Questi – e penso, per esempio, al bel libro di Francesco Cognasso[2] – troppo spesso finivano per privilegiare la stesura di profili biografici, anche suggestivi e ben scritti, dei membri del Casato piuttosto che individuare, come fece al contrario Volpe, quel filo rosso che unisce i destini dei Savoia al destino dell'Italia.

L'analisi di Volpe si sviluppava in tre momenti: la marcia di avvicinamento tra i Savoia e l'Italia nella cornice dei rapporti e dei giochi di forza internazionali nell'età medievale e moderna, il ruolo svolto da Casa Savoia nel processo di unificazione italiana e, infine, lo studio del concreto operare dei Re dell'Italia unita e del loro impegno ai fini della "nazionalizzazione" della monarchia. Il tutto, inserito in una visione tipicamente volpiana, della storia dell'Italia e degli italiani come processo, sviluppo continuo e ininterrotto, sintesi di forze vive o di *élite* concorrenti che trovano la loro sublimazione nella realizzazione dello Stato nazionale.

E allora, seguendo tale schema, vediamolo, questo rapporto dei Savoia con la storia italiana. Dominio feudale, di origine transalpina, francese o sassone o borgognona, i Savoia fecero la loro apparizione nel grande libro della storia sullo sfondo nebbioso del periodo compreso fra i secoli XI e XIII mentre l'Italia nascente, frammentata in un ampio regno e in città diverse, viveva una vita, più che di guerra, di traffici e di attività varie, commerciali piuttosto che artigianali. Queste due realtà – è la tesi di Volpe – cominciarono presto a incontrarsi, in vario modo e in varie occasioni, a ciò spinte, in taluni casi, dagli interessi delle potenze europee. I Savoia si trovarono a operare per l'unità quasi senza proporselo quando, per difendere il proprio dominio o per conquistare qualche provincia o città lombarda, furono costretti a fronteggiare stranieri, francesi o spagnoli o austriaci che fossero, e a diventare un punto di riferimento. Già Emanuele Filiberto considerava il ducato «bastione d'Italia» e aspirava a un primato fra i principi italiani. I suoi successori si adoperarono, fra accelerazioni e rallentamenti di marcia, per giungere, una volta soddisfatte le aspirazioni a trasformare il ducato in regno, all'unificazione della Penisola.

[1] G. Volpe, *Scritti su Casa Savoia*, *Prefazione* di F. Perfetti, Milano, 2000.
[2] F. Cognasso, *I Savoia*, Torino, 1954.

L'unificazione sarebbe stata compiuta con la comparsa sulla scena degli italiani e delle loro *élite*, ovvero, per usare le parole di Gioacchino Volpe, della «nazione italiana forte della sua coscienza di nazione e della sua volontà»: da quel momento, infatti, gli italiani avrebbero assunto una posizione chiara a favore dei Savoia, avrebbero riposto in essi le loro speranze e questi avrebbero agito «come fiduciari, come guida, come braccio armato della nazione italiana». E veniamo al Risorgimento. I quattro Padri della Patria, d'accordo. Mazzini e Garibaldi, Cavour e Vittorio Emanuele II: diversi, nell'aspetto come nel carattere, nelle idee come nei propositi, per non dire della particolarità della funzione che, di essi, ognuno svolse nella stagione risorgimentale. Eppure… Eppure, complementari.

La monarchia liberale

La figura del Re è, fra le altre, fondamentale. L'opera di Vittorio Emanuele II fu preziosa, insostituibile. Questo monarca (cui alcuni storici, a cominciare dall'inglese Denis Mack Smith hanno rivolto parole ingenerose e critiche troppo severe[3]), sotto una «ruvida scorza», rivelò un'intelligenza strategica e politica che gli permise di contenere la rivoluzione italiana nel momento stesso in cui le dava forza e di farsene garante di fronte all'Europa monarchica e conservatrice, preoccupata del rimaneggiamento territoriale dell'assetto stabilito dal Congresso di Vienna, e garante anche di fronte a un personaggio così difficile e così controverso come Napoleone III. Per non dire della sua capacità di superare, soprattutto sul piano umano e personale, resistenze e pregiudizi propri della Corona britannica. Questo Sovrano, poi, a unificazione avvenuta – malgrado il fatto che il regime costituzionale fosse ormai da tempo diventato un regime parlamentare – regnò con grande energia convinto che un Re dovesse davvero governare e fece sentire il peso della propria esuberante personalità nei rapporti con il governo e con i ministri, forte del credito riservatogli dalle Corti europee e della popolarità della quale godeva nel Paese. Carlo Alberto aveva portato i Savoia e il Piemonte alla testa di tutte le dinastie e di tutti i regni della Penisola, aveva guadagnato moralmente l'Italia, aveva aiutato il liberalismo a orientarsi verso la monarchia e questa a piegarsi verso di

[3] Cfr. D. Mack Smith, *Vittorio Emanuele II*, Roma-Bari, 1972, ma anche, più in generale, Id., *I Savoia Re d'Italia*, trad. it., Milano, 1990.

esso con la concessione dello Statuto. Vittorio Emanuele II raccolse questa eredità e riuscì a sciogliere i nuclei residui di municipalismo e particolarismo, a rompere il legame che nell'Italia meridionale univa i sudditi ai Borboni, a depotenziare e recuperare il neoguelfismo, a costruire, insomma, l'unificazione spirituale oltre che politica del Paese.

Al di fuori del mito e lasciando da parte le sue fasi militari – le tre guerre d'indipendenza, del 1848, del 1859, del 1866 più la spedizione dei Mille e, se si vuole, la Prima Guerra Mondiale considerata come ultima guerra di indipendenza – il Risorgimento fu fenomeno complesso, egemonizzato da minoranze intellettuali e politiche. Che la guida del moto unitario fosse passata presto nelle mani del moderatismo liberal-monarchico, sotto la regia di Cavour, piuttosto che in quelle democratiche e repubblicane – coinvolte in iniziative velleitarie come la progettata invasione della Savoia o l'avventura dei fratelli Bandiera in Calabria o, ancora, la spedizione di Sapri di Carlo Pisacane – è comprensibile. È comprensibile perché queste iniziative troppo sapevano di rivoluzione. Ma è comprensibile anche perché i liberal-moderati avevano come riferimento uno Stato, il Regno di Sardegna, con le sue strutture e la sua capacità di rassicurare gli altri Stati europei degli sviluppi e delle modalità di sviluppo del moto unitario.

L'Italia uscita dal Risorgimento fu (e non poteva essere altrimenti) l'Italia della soluzione monarchica e liberale. Un'Italia minore rispetto ai vagheggiamenti mazziniani sulla missione universale, religiosa e civile, spettante alla "Roma del Popolo", alla "Terza Roma", ma un'Italia capace di imboccare le strade della modernizzazione economica, politica e istituzionale. Quest'Italia, cresciuta all'insegna dell'identificazione fra Stato liberale e Risorgimento, era l'Italia di Vittorio Emanuele II. E dei Savoia. Era l'Italia, punto di arrivo della lunga marcia di reciproco e convergente avvicinamento fra il Casato sabaudo e il Paese.

Umberto I contribuì a rendere più italiana una monarchia che, alle origini, era stata piemontese. Il suo viaggio nelle città del regno nel 1878 sembrò porre «altro suggello al patto fra Monarchia e popolo», tanto che il popolo italiano finì per concepire il potere e lo Stato incarnati nel Sovrano; e non a torto dopo la tragica morte di questi il compianto fu così generale che, per esempio, un repubblicano e socialista come Napoleone Colajanni poté parlarne definendolo il «Re veramente galantuomo». Il regno di Umberto dimostrò, insomma, che la monarchia in Italia si fondava sul consenso popolare. Essa aveva

conquistato una nuova giovinezza e, giunta al trionfo dopo un lungo cammino, appariva lo sbocco naturale del Risorgimento, anzi aveva finito per identificarsi con esso.

In un articolo pubblicato nel 1956, Volpe avrebbe scritto in proposito, ribadendo, ancora una volta, e chiarendo questo concetto del rapporto inscindibile fra Casa Savoia e Risorgimento:

> Essa rappresentava il nostro Risorgimento, di cui era stata fattore precipuo, cioè l'unica tradizione politica della nazione italiana. Incarnava lo Stato come entità superiore ai partiti, poiché il Re non è uomo di partito, non è emanazione di partiti, non dava luogo a scontri, a sotterfugi, a trabocchetti di partiti per la sua designazione. Manteneva l'equilibrio fra i vari poteri dello Stato, e garantiva il graduale ricambio degli uomini e gruppi dirigenti, la giusta soddisfazione alle esigenze sociali senza scivolare in demagogia. Dava alla nazione un ben visibile centro, una personalità che la elevava nei rapporti internazionali e la manteneva unita nei rapporti interni, unita anche dove mancava o era debole l'intero tessuto connettivo. L'unità si era potuta fare un secolo addietro, perché c'era un Re che ne aveva assunto l'impresa: e non solo in quanto esso solo possedeva la cospicua forza di armi necessaria alla liberazione; non solo perché esso solo aveva il credito internazionale e la capacità diplomatica per rendere accettabile una rivoluzione nell'Europa conservatrice; non solo perché essa solo poteva entrare in Roma; ma anche perché solo essa era accettata dalla stragrande maggioranza degli Italiani[4].

Sull'importanza della funzione della monarchia, incarnata nei Savoia, Volpe tornò in numerose occasioni, nei suoi scritti di argomento risorgimentale[5] più ancora che nelle sue opere dedicate alla storia dell'Italia moderna[6], per ribadire il concetto che essa non si sarebbe esaurita con l'avvenuta unificazione. Per esempio, nel 1961, in occasione del primo centenario del Regno d'Italia, lo storico scrisse:

> Cessò, col 1870, la grande funzione della Monarchia, incarnata in quei Savoia che storici e poeti avevano negli ultimi tempi idealizzato e visto nella luce della storia d'Italia? Tutt'altro. Essa volle dire un capo certo, ben visibile, forte di esperienze e ricco di prestigio, sempre più

[4] G. Volpe, *L'Italia è sofferente. Epurazione della Monarchia*, in "Il Conciliatore", Maggio 1956, poi in Id., *Scritti su Casa Savoia*, cit., pp. 231-32.

[5] Cfr. Id., *Pagine risorgimentali*, 2 voll., Roma, 1967.

[6] Cfr. Id., *L'Italia in cammino*, Milano, 1927 (ult. ed. a cura di G. Belardelli, Roma-Bari, 1991); Id., *L'Italia moderna*, 3 voll., Firenze, 1958.

> accettato dalla grande maggioranza degli Italiani che in quel nome, in quell'Istituto, si ritrovavano uniti. Infatti si indebolirono le pregiudiziali clericali e repubblicane. Quasi tutti i patrioti di sinistra soggiacquero al fascino della Monarchia o isterilirono nell'isolamento. Era una Monarchia popolare per eccellenza. Non vecchie impalcature di classi privilegiate la sorreggevano, ma l'aperto e dichiarato consenso popolare. Essa si era nei decenni precedenti rituffata nel popolo, quasi conquistando una nuova giovinezza. Giunta al trionfo dopo una lenta ascesa, attraverso esperienze e fallimenti di altri e diversi princìpi e programmi politici, essa si presentava come lo sbocco naturale e necessario del Risorgimento, volontà della storia, non arbitrio degli uomini[7].

Monarchia e fascismo

E veniamo a Vittorio Emanuele III. La sua ascesa al trono avvenne in un momento particolare della storia italiana. Quasi per fatalità, coincise con una svolta politica, economica e sociale. Il suo lungo regno, quasi mezzo secolo, ebbe inizio mentre nel Paese, già avviato prudentemente lungo la strada di una difficile e faticosa industrializzazione, si assisteva, per un verso, all'affermarsi del partito socialista e, per altro verso, al destarsi di quel sentimento nazionalista, che, di lì a qualche tempo, avrebbe conquistato la piccola e media borghesia produttiva e i ceti intellettuali. Vittorio Emanuele III impresse uno "stile" diverso da quello che aveva caratterizzato l'epoca legata al nome del padre. Umberto I aveva dato spazio alla Corte, puntando sull'esigenza di rappresentatività di una monarchia che aveva ancora bisogno di consolidarsi come espressione dello Stato unitario nelle coscienze dei cittadini. Vittorio Emanuele III, invece, stabilì un clima di *austerity*: tagli drastici di spese, falcidia di servitù, eliminazione di aspetti sfarzeschi e mondani della vita di Corte.

Vittorio Emanuele III non fu affatto un Re di facciata. Almeno fino alla Prima Guerra Mondiale, svolse un ruolo di grande rilievo nella definizione e nella gestione della politica estera italiana, ne fu addirittura, in un certo senso, il *deus ex machina*. Pur ritenendo opportuno mantenere in piedi la Triplice, si adoperò per allentare i vincoli

[7] G. Volpe, *Il centenario del Regno d'Italia*, in Id., *Scritti su Casa Savoia*, cit., p. 303.

che legavano l'Italia a quell'alleanza al fine di poter ritagliare per il suo Paese spazi di autonomia politica e al fine di orientarne la bussola in direzione della Francia, dell'Inghilterra e della Russia. Sviluppò con determinazione questa linea facendo sentire tutto il peso della sua personalità convinto, e non a torto, che essa fosse congruente con la tradizionale politica di ingrandimento territoriale di Casa Savoia. E durante la guerra volle essere presente al fronte – nella trincea o nei posti di osservazione, nelle corsie degli ospedali da campo o negli attendamenti – soldato tra i soldati, per confortare gli animi, esortare le forze, testimoniare la vicinanza dell'Italia, a cominciare dal suo Re, a chi combatteva e si sacrificava per essa.

Contrariamente a quanto è stato sostenuto, Vittorio Emanuele III guardò con preoccupazione al fascismo. Nella crisi dell'ottobre 1922 che portò Mussolini al potere, svolse un ruolo importante, ma lo fece senza intelligenza con i fascisti e per ragioni di opportunità politica, convinto di dare vita a un «compromesso» controllabile tra Corona e fascismo e spinto, altresì, dalla preoccupazione di evitare un bagno di sangue. Affermatosi, poi, il fascismo e iniziato un processo che finiva per scolorire, sempre più, i simboli della monarchia nel confronto con quelli della dittatura mussoliniana, fu costretto a ripiegare su una posizione difensiva senza rinunciare a «energiche reazioni», che esprimevano il suo malumore di fronte allo sbilanciamento della diarchia e andavano incontro alle preoccupazioni di chi temeva, non a torto, che l'incrinarsi dell'immagine della monarchia potesse significare un indebolimento permanente della base della nazione. Il periodo fascista vide addensarsi e ispessirsi «nebbie e nubi» sulla monarchia perché il fascismo, che era nato «tendenzialmente repubblicano», continuò a nutrire questo germe, malgrado il robusto innesto sul proprio tronco di esponenti liberali e nazionalisti tanto da sviluppare un'«azione blandamente, consapevolmente o inconsapevolmente, logoratrice dell'istituto monarchico», azione che finì per «velare la persona e le funzioni stesse del Re, ridotto ad un'ombra, data anche l'età, la stanchezza, certo scetticismo finale»[8].

La conquista del potere da parte del fascismo avvenne sulla base di un vero e proprio «compromesso» tra un movimento rivoluzionario e «tendenzialmente repubblicano» e una classe politica liberale e

[8] G. Volpe, *Il millennio di una dinastia*, in Id., *Scritti su Casa Savoia*, cit., p. 96; sui rapporti tra monarchia e fascismo cfr. lo studio di P. Colombo, *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna, 2010.

monarchica. Proprio perché costruita sulla base di un compromesso iniziale, la diarchia risultò imperfetta e la sua storia fu caratterizzata da sollecitazioni continue che tendevano a ridurre ovvero a ridimensionare poteri, funzioni, ruolo della Corona. Le dichiarazioni di lealismo monarchico di Benito Mussolini alla vigilia della formazione del governo (come pure le assicurazioni fatte, in piena marcia su Roma, agli ambienti nazionalisti secondo le quali l'«insurrezione nazionale» non avrebbe scalfito il quadro istituzionale) erano state dettate da spirito opportunistico. Gran parte degli aderenti al partito fascista era, infatti, rimasta repubblicana e non è un caso che, nel corso del ventennio, settori del fascismo intransigente siano stati coinvolti, in più occasioni, in complotti antimonarchici[9]. Come pure non è un caso che – privatamente ma con una certa frequenza – Mussolini si fosse lasciato andare a giudizi duri e a sfoghi rabbiosi nei confronti della Corona. Giudizi e sfoghi che non lasciano dubbi sulla sua intenzione, in una prospettiva temporale media o lunga, di liquidare definitivamente l'istituto monarchico. Sull'altro versante non è priva di significato l'irriducibile opposizione del Re ai ripetuti tentativi di inserire il simbolo del fascio littorio nel Tricolore o, comunque, di alterare riti e cerimoniali propri della tradizione monarchica[10].

Uno dei maggiori momenti di frizione tra Corona e fascismo si ebbe nel 1928 con il varo della legge che trasformava il Gran Consiglio del Fascismo – in origine puro e semplice strumento di consulenza del PNF – in organo costituzionale con funzioni che sfioravano le prerogative e le competenze della Corona soprattutto per quanto riguardava la scelta del Capo del Governo e la successione al trono. Il varo di questo provvedimento dovette misurarsi con le resistenze degli ambienti conservatori legati all'istituzione monarchica, a cominciare dagli ex nazionalisti. Era un provvedimento che si inseriva nel disegno mussoliniano di consolidamento del regime anche oltre la persona fisica del Duce e aveva una valenza antimonarchica. In proposito ha ben sottolineato Renzo De Felice:

> La "costituzionalizzazione" del Gran Consiglio ebbe un significato e un valore che andarono molto oltre le questioni del Pnf e dei suoi

[9] Cfr. G. Artieri, *Cronaca del Regno d'Italia*, vol. II, Milano, 1978, pp. 400 e ss., nonché S. Bertoldi, *Vittorio Emanuele III*, Torino, 1970, pp. 335 e ss.

[10] Cfr. F. Perfetti, *Quando il Re non volle il fascio sulla bandiera nazionale... Un episodio sconosciuto nella storia dei rapporti tra monarchia e fascismo*, in "Nuova Storia Contemporanea", Luglio-Agosto 2002, pp. 83-96.

> rapporti con lo Stato e rappresentò soprattutto un momento molto importante dell'azione mussoliniana per rafforzare non solo politicamente ma anche costituzionalmente il regime e gettare le basi della continuità di esso anche oltre la vita fisica del suo fondatore, mettendolo in grado di affrontare la crisi, che indubbiamente si sarebbe verificata al momento della scomparsa del duce, da una posizione il più possibile solida o che, almeno, rendesse più difficile al re tentare di liberarsi della pesante ipoteca fascista. Se tutto ciò è indubbiamente vero, non per questo va però sottovalutato il significato che la "costituzionalizzazione" del Gran Consiglio ebbe anche sotto il profilo della politica mussoliniana verso il Pnf[11].

In sostanza, la "costituzionalizzazione" del Gran Consiglio comportava un tacito abbandono del modello di monarchia parlamentare di derivazione risorgimentale fondato sulla separazione dei poteri e sulla pluralità dei partiti a favore di un altro modello o, se si preferisce, di un sistema monopartitico che, come ha scritto Carlo Ghisalberti, «confondeva i pubblici poteri e faceva del governo il fulcro del sistema senza renderlo per nulla dipendente dalla Corona, ma anzi rafforzandone autorità e prestigio anche nei confronti della stessa dinastia»[12].

La conflittualità tra monarchia e fascismo si accentuò durante gli anni Trenta, mentre sul terreno politico-istituzionale venivano adottate misure tendenti a depoliticizzare e burocratizzare il partito per subordinarlo al Duce, e, al tempo stesso, finalizzate a meglio definire e incardinare la figura e i poteri del Duce in un assetto diarchico che penalizzava la figura del Sovrano. In questo quadro si colloca lo scontro durissimo fra monarchia e fascismo verificatosi nel 1938 con l'istituzione del grado di Primo Maresciallo dell'Impero, conferito sia al Duce sia al Re. Di fronte a questa equiparazione surrettizia, Vittorio Emanuele III minacciò di negare la firma al provvedimento e addirittura di abdicare, ma fu costretto a piegarsi dopo che il Presidente del Consiglio di Stato, il giurista Santi Romano, ebbe dato un parere positivo sulla legittimità dell'operazione. Questa vicenda acquista un significato preciso, che non è tanto quello di confermare l'assetto diarchico, come alcuni studiosi già all'epoca sottolinearono, quanto

[11] R. De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato totalitario 1925-1929*, Torino, 1968, pp. 311-12.

[12] C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma-Bari, 1974, p. 361.

piuttosto quello di porlo in crisi gettando le basi, come ha fatto notare De Felice, per la liquidazione della monarchia[13].

È appena il caso di sottolineare che i rapporti tra fascismo e monarchia sono cosa diversa dai rapporti fra Vittorio Emanuele III e Mussolini. Sul piano umano, malgrado le diffidenze, i due si stimavano e, a loro modo, si comprendevano e si rispettavano: le testimonianze dei contemporanei e le conclusioni degli studiosi concordano sull'esistenza di questa particolare relazione psicologica cui non dovette essere estraneo, da entrambe le parti, un qual certo senso di inferiorità. Sul piano politico i due furono attenti, ognuno, a far sì che l'altro non lo sopravanzasse troppo: la storia dei loro rapporti è anche una storia di reticenze, scontri mascherati, riserve mentali e ciò malgrado l'incontestabile collaborazione che, almeno sino all'epoca dell'impresa etiopica, si stabilì di fatto.

Renzo De Felice ha individuato due fasi nella storia dei rapporti fra monarchia e fascismo e anche in quella dei rapporti fra Vittorio Emanuele III e Mussolini. La prima andrebbe dal 1925 al 1935, dal momento cioè nel quale il regime cominciò a prendere corpo fino all'impresa etiopica, mentre la seconda interesserebbe gli anni successivi. Durante la prima fase il Re avrebbe subito l'iniziativa mussoliniana limitandosi a contrastarla su questioni che incidevano o potevano incidere sulle prerogative della Corona (è il caso del ricordato scontro sulla "costituzionalizzazione" del Gran Consiglio) ovvero in quei casi nei quali l'iniziativa fascista toccava elementi simbolici particolarmente importanti per la storia della monarchia (è il caso della rammentata opposizione all'inserimento del fascio accanto allo scudo sabaudo sul tricolore). Il comportamento, remissivo o apparentemente remissivo o conciliante del Re si spiega con la convinzione di Vittorio Emanuele III che Mussolini e il fascismo non sarebbero stati in grado di "durare" se non appoggiandosi alla monarchia. Ha scritto giustamente De Felice:

> per quanto cercasse e in parte riuscisse a emarginarlo sul piano dell'effettivo potere, Mussolini aveva ancora bisogno del re per condurre avanti il complesso giuoco di equilibri e di mediazioni su cui si fondava il regime. E non solo rispetto alle componenti tradizionali e fiancheggiatrici di esso, ma anche rispetto a quelle fasciste più

[13] R. De Felice, *Mussolini il duce. Lo stato totalitario 1936-1940*, Torino, 1981, pp. 34-35.

> irrequiete e dinamiche del movimento, che avrebbero voluto forzare la marcia del *regime* verso sbocchi politicamente e socialmente più avanzati e compiutamente rivoluzionari[14].

Del resto è fuor di dubbio che il Re e, con lui, l'istituzione monarchica, godessero allora nel Paese di una popolarità, di un prestigio e di un'autorevolezza che erano fondati sulla storia e sulla tradizione della dinastia e che finivano per operare quasi da contraltare al "consenso" registrato dal fascismo che ebbe le punte di maggiore intensità tra la fine degli anni Venti e la prima metà degli anni Trenta. Dopo la conclusione della guerra di Etiopia, in quella che De Felice ha definito la seconda fase, Mussolini, convinto dell'accresciuta forza del regime ed equivocando sulla prudente condotta del Sovrano, ritenne fosse giunto il momento di liberarsi della monarchia e cercò di muoversi di conseguenza, come lascia intendere proprio la vicenda dell'istituzione del grado di Primo Maresciallo dell'Impero. In realtà le cose stavano diversamente sia perché, malgrado le iniziative di fascistizzazione del Paese e malgrado il tentativo di avviare una svolta di tipo totalitario, i sintomi di una crisi del fascismo cominciavano a farsi sentire. E in questo contesto, la funzione della monarchia si rivelò essenziale per evitare che il regime fascista, da regime autoritario si trasformasse in un regime totalitario vero e proprio. A supporto della tesi che la "diarchia" non ebbe una storia tranquilla, basterebbe rammentare poi le iniziative assunte dal Re, dalla Corte, da esponenti della diplomazia e del mondo militare, già alla vigilia dello scoppio della guerra e poi nel 1943, per liberare l'Italia dal fascismo[15]. Il giudizio su Vittorio Emanuele III è stato troppo spesso condizionato da una lettura acritica e partigiana che ha fatto della cosiddetta "fuga di Pescara" la pietra di paragone sulla quale, senza analizzarne né le motivazioni né le finalità né le conseguenze per la politica del Paese, misurare la storia millenaria della dinastia.

E veniamo all'ultimo Re, a Umberto di Savoia, «il re gentiluomo», come venne chiamato con una pregnante espressione. Va subito detto che fu un personaggio di notevole spessore intellettuale, dotato di capacità, preparazione e sensibilità politiche che seppe ben mostrare in momenti particolarmente delicati della storia nazionale. La sua vera

[14] *Ibi*, p. 18.

[15] Cfr. F. Perfetti, *Vittorio Emanuele, Umberto e il 25 luglio mancato*, in "Nuova Storia Contemporanea", Settembre-Ottobre 2002.

immagine è esattamente l'opposto di quella che cercò di accreditare Giuseppe Romita parlandone come di un personaggio poco importante, il quale «curvo sotto il peso di innumeri responsabilità», «non fu mai diretto artefice delle sorti d'Italia, dato che giunse troppo tardi per esercitare un'attività sovrana vera e propria» e «fu, dunque, soltanto l'ultimo dei Savoia», destinato, «per quella giustizia che va oltre la vita», a pagare «anche per le colpe del padre». In realtà Umberto II svolse un'intensa e importante attività politica, da solo o coadiuvato da Falcone Lucifero e dai suoi consiglieri. Basterà ricordare, a puro titolo esemplificativo, che, prima ancora di assumere la Luogotenenza, prese l'iniziativa, a insaputa di Badoglio, di cercare, attraverso Renato Prunas e altri funzionari del Ministero degli Esteri, quei contatti con il Viceministro degli Esteri sovietico, Andreij Viscinskiy che avrebbero presto portato a ristabilire le relazioni diplomatiche con l'URSS. Più volte poi egli – che ebbe occasione di mostrare il suo coraggio durante l'assalto a Montelungo – manifestò il desiderio di svolgere in prima persona compiti militari o facendosi paracadutare sul territorio occupato dai tedeschi per assumere la guida di formazioni partigiane ovvero facendosi assegnare il comando delle truppe italiane operanti al fianco degli alleati. È davvero superfluo sottolineare il suo nobile sacrificio con la partenza dall'Italia per evitare un bagno di sangue di fronte al vero e proprio "colpo di Stato" del governo. Insomma Umberto II non fu solo un Re gentiluomo, ma anche e soprattutto un uomo moderno, democratico convinto, sensibile alla realtà contemporanea e ai suoi problemi, fautore di una monarchia per certi versi progressista i cui lineamenti tracciò nitidamente in una celeberrima intervista rilasciata al giornalista americano Herbert Matthews[16].

[16] *The New York Times*, 7.11.1944.

La politica estera. Forze politiche e diplomazia di fronte alle cesure nella storia d'Italia

di Massimo de Leonardis

Gli spartiacque della politica estera italiana

I grandi spartiacque della politica estera italiana non coincidono pienamente con quelli della politica interna. A partire dall'unificazione nel 1861 furono gli anni 1943-45, non la Grande Guerra o l'avvento del Fascismo, a segnare una svolta fondamentale nella storia della politica estera italiana[1].

Due tra i più importanti diplomatici italiani del secondo dopoguerra hanno posto l'accento sull'importanza dello spartiacque del 1943. Nel 1967 Pietro Quaroni scriveva: «L'armistizio del 1943 non è stato solo il crollo della politica estera fascista, è stato, se si vuole, il crollo di tutta la politica estera italiana che, più o meno vagamente,

[1] Si giustifica quindi un'opera sul periodo dal 1870 al 1940 come quella di C. J. Lowe – F. Marzari, *Italian Foreign Policy 1870-1940*, London, 1975. Sull'intero periodo dall'unificazione agli anni più recenti cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2006 e L. Saiu, *La politica estera italiana dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, 1999. Sui differenti periodi, opere generali sono: A. Arisi Rota, *Diplomazia del ventennio*, Milano, 1990; P. Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Roma, 1986; E. Decleva, *L'Italia e la politica internazionale dal 1870 al 1914 l'ultima fra le grandi potenze*, Milano, 1974; M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003; L.V. Ferraris, *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Roma-Bari, 1996; P. Pastorelli, *Dalla prima alla seconda guerra mondiale. Momenti e problemi della politica estera italiana 1914-1943*, Milano, 1997; Id., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, 1987; A. Torre, *La politica estera italiana dal 1870 al 1914*, Bologna, 1960; L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, 1999; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, 1999; Id. (a cura di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano, 1993. In inglese cfr. M. de Leonardis (a cura di), *Italy's Foreign and Security Policy after the Second World War*, numero monografico di *UNISCI Discussion Papers*, n. 25, January 2011, all'indirizzo Internet http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2025%20%20NUMERO%20ENTERO.pdf.

era stata seguita dal Regno d'Italia, dal momento del suo inizio»[2]. Nel 1993 Sergio Romano osservava che gli avvenimenti del 1943 dimostrarono che «l'Italia non poteva né badare da sola alla propria sicurezza né dare un contributo determinante alla difesa del proprio territorio»[3].

Era la fine dell'Italia come Grande Potenza, un rango che era invece stato confermato dalla vittoria nella Grande Guerra. In realtà la fine dell'Italia come Grande Potenza era già avvenuta con il fallimento dell'idea mussoliniana di «guerra parallela» e la satellizzazione dell'Italia da parte della Germania, dopo gli insuccessi delle campagne in Grecia ed in Africa Settentrionale. Comunque, la Seconda Guerra Mondiale diede vita ad un sistema internazionale allo stesso tempo bipolare e non omogeneo, nel quale il concetto di Grande Potenza perdeva valore rispetto a quello di Superpotenza, mentre il confronto tra i due blocchi nella Guerra Fredda rese pressoché impossibile per l'Italia giocare il suo tradizionale ruolo di "ago della bilancia".

Nella sua storia unitaria, l'Italia ha sostanzialmente visto prevalere nella sua classe di governo due culture di politica estera. Durante la monarchia liberale ed il Fascismo vi fu una piena adesione ai concetti ed alle prassi della diplomazia tradizionale: politica di potenza, gioco delle alleanze, forte difesa dell'interesse nazionale, diplomazia delle cannoniere, conquista di colonie, ecc. Se l'Italia parve esagerare in cinismo, nazionalismo (il "sacro egoismo") e machiavellismo, ciò dipese dalla sua condizione di ultima arrivata che doveva farsi spazio. Come rileva Hans J. Morgenthau, la politica estera dell'Italia ha talvolta ottenuto «solo la condanna morale, e non il rispetto, che politiche del tutto simili avevano comportato alla Gran Bretagna»[4], unicamente perché la sua potenza era inferiore a quella di Londra.

[2] P. Quaroni, *Chi è che fa la politica estera in Italia*, in M. Bonanni (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, vol. III, Milano, 1967, p. 810.

[3] S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano, 1993, pp. 5-6.

[4] H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni: la lotta per il potere e la pace*, tr. it., Bologna, 1997, p. 298.

L'Italia unita: un popolo «di poeti, di artisti, di eroi, di santi, di navigatori, di trasmigratori»[5] o di «traditori»?

Com'è noto, l'unità d'Italia si compì, più che per la forza delle armi, come nel caso tedesco, grazie all'abilità diplomatica di Camillo Benso Conte di Cavour. Il Veneto e Roma furono conquistati sfruttando le vittorie della Prussia sull'Austria e sulla Francia. È di Harold Nicolson la considerazione che «lo scopo della politica estera italiana … [fu] l'acquisizione sul terreno diplomatico di un'importanza maggiore di quella che possa esserle assicurata dalla sua potenza reale. Essa è pertanto l'antitesi del sistema tedesco [si parla ovviamente della Germania bismarckiana e guglielmina], poiché invece di basare la diplomazia sulla potenza, basa la potenza sulla diplomazia. È l'antitesi del sistema francese, poiché invece di sforzarsi di assicurarsi degli alleati stabili contro un nemico permanente, considera i suoi alleati e i suoi nemici intercambiabili. … La sua concezione dell'equilibrio di potenza … non è identica a quella britannica; infatti … in Italia essa è intesa come quel particolare equilibrio di forze che le consenta di far inclinare col proprio peso l'ago della bilancia»[6]. Di qui la politica dei «giri di valzer» (von Bülow, 1902), del «peso determinante» (Dino Grandi, 1932), e, in un rigido contesto bipolare che con consentiva i più ampi margini di manovra dei periodi precedenti, il *neoatlantismo* (1955-1960), che, pur nella piena fedeltà alla NATO, doveva consentire di svolgere un ruolo di protagonista nel Mediterraneo[7].

«L'Italia non è uno Stato serio; essa dovrebbe produrre pittori, musicisti, cantanti e ballerini, quello è il suo vero ruolo», confidò il Cancelliere tedesco Bismarck all'ambasciatore francese nel 1880[8]; oggi forse aggiungerebbe alla lista stilisti e calciatori. Nel suo *Dictionnaire des idées reçues*, Gustave Flaubert annovera questa affermazione:

[5] *Discorso del Duce in occasione dell'inizio della guerra d'Etiopia*, 2.10.1935, in *Opera omnia di B. Mussolini*, a cura di E. e D. Susmel, vol. XXVII, *Dall'inaugurazione della Provincia di Littoria alla proclamazione dell'Impero: 19 dicembre 1934-9 maggio 1936*, Firenze, 1959, pp. 158 e ss.

[6] H.G. Nicolson, *Storia della diplomazia*, tr. it., Milano, 1995, pp. 161-62.

[7] Sul neoatlantismo vanno segnalati alcuni studi specifici: E. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana 1958-1963*, Milano, 2008; M. de Leonardis, *La politica estera italiana, la NATO e l'ONU negli anni del neoatlantismo (1955-1960)*, in *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, cit., pp. 201-33; Id., *L'Italia nella NATO*, in A. Giovagnoli – L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010, pp. 130-147.

[8] Cit. in Lowe-Marzari, *op. cit.*, p. 20.

«Italiens – Tous (musiciens) traîtres»[9]. «L'Italia non starà mai con nessuno, tradirà sempre, fino al momento in cui, liberatasi dei politici e dei giornalisti, si rassegnerà ad essere uno Stato di secondo piano, felice a suo modo», aveva scritto nel 1870 un altro francese, Ernest Renan, deluso che l'Italia non fosse andata in soccorso del suo Paese[10].

Vi è forse incompatibilità tra l'eccellenza artistica e una degna politica estera? Una stima dell'UNESCO attribuisce all'Italia il 35-40% dell'intero patrimonio mondiale archeologico, architettonico, storico-artistico e documentario, senza contare le opere di artisti italiani collocate all'estero. L'Italia non gode però di una grande reputazione in campo diplomatico. «Nel prevalere della cultura e della forma pura sulla virtù, cioè della letteratura sulla morale, dell'arte sulla coscienza civica Balbo aveva visto il decader dell'Italia fra Trecento e Settecento. Cavour era, solitamente, di identico sentire»[11]. «L'arte ci uccide», esclamava nel 1861 in Parlamento il Generale Giacomo Durando[12], che fu anche Ministro degli Esteri, rimpiangendo implicitamente che tutta l'Italia non fosse più militare e più austera come il suo Piemonte. A sua volta, uno dei più illustri storici militari italiani del XX secolo, Piero Pieri, sembra suggerire che la crisi militare dell'Italia del Rinascimento fosse in qualche modo una condizione necessaria dello sviluppo della nostra civiltà artistica[13]. L'unità d'Italia si realizzò proprio grazie alla dinastia guerriera che regnava in Piemonte, l'unica nella penisola con forti e ancor vive tradizioni militari, ma, almeno nei suoi Sovrani più recenti, ad eccezione di Umberto II, di scarsa sensibilità artistica. «La tradizione vera, quella più importante per un Paese è quella militare. Dante Alighieri non ha fatto l'Italia … ma le baionette l'hanno fatta», confidò il Re Vittorio Emanuele III al suo aiutante di campo[14].

---

[9] G. Flaubert, *Le dictionnaire des idées reçues*, a cura di E.-L. Ferrère, Parigi, 1913, p. 77.

[10] Cit. in R. Petrignani, *Neutralità e alleanza: le scelte di politica estera dell'Italia dopo l'Unità*, Bologna, 1987, p. 40.

[11] F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, vol. I, Bari, 1971, p. 230.

[12] *Ibidem*, ove così è descritto il pensiero di Durando: «La storia degli insuccessi nel risorgimento della nazionalità italiana è la storia del continuo riaffiorare degli idoli dell'antichità, cioè dell'imporsi del genio artistico sul genio politico, a danno della patria» (*ibi*, p. 229).

[13] P. Pieri, *La crisi militare italiana nel Rinascimento nelle sue relazioni con la crisi politica ed economica*, Napoli, 1934.

[14] S. Scaroni, *Con Vittorio Emanuele III*, Verona, 1954, p. 92.

L'Italia fino alla Prima Guerra Mondiale è stata descritta come «l'ultima delle Grandi Potenze», perché se da un lato ragioni ideali (il mito della «terza Roma») e la sua posizione geopolitica (importante sia dal punto di vista continentale, con la pianura Padana, contesa da tutte le guerre dalla fine del secolo XV, sia marittimo, che separa Mediterraneo Occidentale ed Orientale, la spingevano ad un ruolo da Grande Potenza, altre ragioni pratiche (scarsità di materie prime, debole economia) e ideali (una compagine nazionale giovane e divisa, innanzi tutto dalla questione romana) la ponevano in una condizione inferiore a quella delle altre Grandi Potenze[15].

Dopo l'Unità, la Sinistra storica, soprattutto con Francesco Crispi, sopravvalutando l'importanza militare del Risorgimento e quindi la forza del nuovo Regno, sostenne una politica estera più aggressiva; la Destra storica, erede di Cavour e consapevole delle circostanze "fortunate" che avevano consentito l'unificazione, predicava la necessità di una politica estera cauta, del "piede in casa", sostenuta da Emilio Visconti Venosta, più volte Ministro degli Esteri[16].

L'aspirazione alla grandezza e alla gloria militare era comunque diffusa in tutta la classe politica risorgimentale, a parte quelli che Chabod definisce gli «anti-romani»[17]. Una delle motivazioni del Risorgimento era stata proprio quella di riscattare l'Italia da uno dei luoghi comuni della polemica contro l'Italia della Controriforma e pre-unitaria, sintetizzabile nei detti "Franza o Spagna basta che se magna" e "gli italiani non si battono"[18] e bene espressa in una delle poesie meno belle di Giacomo Leopardi, il Canto *All'Italia*[19]: «O patria mia, vedo le mura e gli archi/E le colonne e i simulacri e l'erme/Torri degli avi nostri,/Ma la gloria non vedo,/Non vedo il lauro e il ferro ond'eran carchi/I nostri padri antichi...».

---

[15] Cfr. Decleva, *op. cit.*, G. Salvemini, *La politica estera dell'Italia dal 1871 al 1914*, Firenze, 1944, p. 19.

[16] Cfr. Chabod, *op. cit.*, pp. 593-649.

[17] *Op. cit.*, cap. secondo, § IV.

[18] Non è questa la sede per mostrare l'infondatezza del pregiudizio e le contraddizioni di coloro che lo sostenevano (per una breve confutazione cfr. il mio *Le insorgenze antifrancesi nella storia d'Italia*, Chieti, 2002).

[19] Quella in cui il poeta esprimeva un velleitario anelito guerriero: «... L'armi, qua l'armi: io solo/Combatterò, procomberò sol io» (G. Leopardi, *Canti, Classici Italiani. Novissima Biblioteca*, diretta da F. Martini, Serie I, vol. XV, Milano, s.d., canto IV, pp. 47-48).

Il grande storico dell'antichità Theodor Mommsen chiedeva a Quintino Sella nel 1871: «Ma cosa intendete fare a Roma? Questo ci inquieta tutti: a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti»[20]. «L'idea di Roma», magistralmente indagata da Chabod[21], sarebbe poi divenuta la «malattia romana», il «cancro romano-imperiale»[22], sviluppato dal Fascismo. Come proclamava il *Canto degli italiani* di Goffredo Mameli, l'Italia doveva cingersi dell'«elmo di Scipio», poiché la «vittoria» era «schiava di Roma».

La vittoria nella Grande Guerra sembrò consacrare definitivamente il ruolo di Grande Potenza dell'Italia. A ben vedere però nella fluida situazione post-bellica non vi erano ruoli assicurati e la scomparsa, fino all'avvento di Hitler, di schieramenti antagonisti impediva all'Italia di fare l'ago della bilancia, riducendone l'importanza. La politica estera dell'Italia fascista ebbe elementi di forte continuità con quella precedente e può essere divisa in due periodi: 1) 1922-1929, prevalenza della politica interna sulla politica estera, sia per la necessità di consolidare il regime, sia per l'incertezza della situazione internazionale. 2) 1929-1939, prevalenza della politica estera, perché la rinascita del pericolo tedesco, con l'avvento di Hitler, offrì spazi di manovra all'Italia[23].

Le Forze Armate e la diplomazia accolsero l'avvento di Mussolini come un'opportunità per uscire dal caos e dall'instabilità politica e perseguire con più energia e continuità, grazie ad un governo forte, i tradizionali obiettivi nazionali dell'Italia. Però il Fascismo s'imbarcò poi in una politica aggressiva, senza fornire mezzi adeguati alle Forze Armate né promuovere alcuna collaborazione interforze, anche per la mancanza di uno Stato Maggiore Generale degno di questo nome. Il Fascismo indicava nei valori e nello stile di vita militari un modello per l'intera nazione, anche se Mussolini «nutrì sempre nell'intimo

[20] Chabod, *op. cit.*, vol. I, p. 221.

[21] *Ibi*, pp. 215-374. Si veda anche il capitolo «I miti di Roma», nel corposo *pamphlet* di G.A. Borgese, *Golia. Marcia del Fascismo*, Verona, 1946, pp. 29-35.

[22] Le due espressioni rispettivamente in O. Barié, *Appunti di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali*, fasc. VIII, 1919-1929, Milano, 1975, p. 241 (sulla scorta di Chabod) e G. Rumi, *L'imperialismo fascista*, Milano, 1974, p. 28.

[23] Cfr. R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. I. *Gli anni del consenso 1929-1936*, Torino, 1974, p. 323. Una periodizzazione leggermente diversa nelle date, ma simile per la sostanza dell'analisi, è proposta da C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, 1991, p. 168.

– osserva De Felice[24] – un sentimento di insuperabile ostilità e diffidenza verso la "casta militare"». Alla retorica guerriera non corrispose una politica militare che adeguasse all'ambiziosa politica estera di Mussolini la preparazione delle Forze Armate. Le spese militari dal 1923 al 1931 e soprattutto dal 1931 furono inferiori a quelle del periodo 1913-14. Nei momenti più difficili della crisi economica, il Duce ricorse ai bilanci militari per combattere la disoccupazione. In una lettera del 5 giugno 1930 al Ministro della Guerra Generale Pietro Gazzera, Mussolini scriveva sollecitando «un programma di lavori … dico *lavori*, non armamenti o dotazioni, cioè – strade ponti, ferrovie, caserme, postazioni, ecc., in modo da occupare una quantità notevole di mano d'opera. Si tratta di *lavori pubblici militari*»[25]. Inoltre Mussolini, per la sua formazione ideologica, nel rapporto tra uomo e macchina sopravvalutava l'importanza del primo e sottovalutava la seconda[26]. La parola d'ordine degli «otto milioni di baionette» è in proposito emblematica della sua incomprensione del carattere industriale della guerra moderna.

La politica estera italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale: tra rottura e continuità

Il crollo della tradizionale politica estera dello Stato italiano rese necessario ricostruirla su nuove basi, tenendo anche conto del contesto internazionale drasticamente mutato. La classe di governo e gli antifascisti ebbero due illusioni parallele sulla possibilità di realizzare con danni limitati il cambio di campo del 1943. Il Re e la classe di governo si illusero che attuare un «rovesciamento delle alleanze» potesse essere indolore come nel '700; gli antifascisti che l'Italia democratica non sarebbe stata chiamata a pagare per la guerra "fascista", così come la Francia del restaurato Luigi XVIII era stata trattata generosamente nel 1814, senza punirla per le

[24] R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, vol. I. *L'Italia in guerra 1940-1943*, t. 1. *Dalla guerra «breve» alla guerra lunga*, Torino, 1996, p. 52.

[25] *Ibi*, p. 14, n. 1.

[26] Cfr. G. Rochat, *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini (1919-1925)*, Bari, 1967; M. Mazzetti, *La politica militare italiana fra le due guerre mondiali (1918-1940)*, Salerno, 1974.

colpe della Rivoluzione e dell'Impero napoleonico. I tempi ed il carattere del sistema internazionale erano però cambiati.

Prima tappa di questa ricostruzione fu il periodo (1943-45) della «cobelligeranza» con gli ex nemici, durante il quale nell'aprile 1944 l'Italia compì un piccolo «giro di valzer», ristabilendo piene relazioni diplomatiche con l'Unione Sovietica, il che provocò l'irritazione degli anglo-americani[27]. Dal punto di vista formale e giuridico il termine di questa fase coincise con la firma e la ratifica del trattato di pace del 10 febbraio 1947 (anche se le ultime eredità della sconfitta furono eliminate solo nel 1955), che sancirono il recupero formale della libertà d'azione dell'Italia in campo internazionale, non solo perché posero fine allo stato di guerra ed ai residui controlli alleati sul governo ed il territorio italiani, ma anche perché, firmato il trattato di pace, si poteva rompere il sistema del governo esapartito, uscendo da quel ciellenismo che «sterilizzava ogni possibilità di una politica estera italiana»[28]. Ciò avvenne giusto in tempo per poter aderire al piano Marshall.

In effetti, quale politica estera poteva avere un governo il cui Ministro degli Esteri Alcide De Gasperi nel telegramma del 1° maggio 1945 alle rappresentanze italiane a Mosca, Washington, Londra e Parigi, affermava: «Ingresso truppe jugoslave oltre frontiera orientale e a Trieste non giustificato né da ragioni militari, né politiche, né morali»[29]. Ciò mentre il PCI, che faceva parte del governo, invitava ad accogliere i partigiani di Tito come «liberatori»[30]. In un telegramma del 28 giugno 1946 ai nostri rappresentanti a Washington,

---

[27] Sugli aspetti internazionali (strettamente collegati, ma preminenti rispetto alla politica interna) della "svolta di Salerno", cfr. G. Borzoni, *Renato Prunas diplomatico (1892-1951)*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 212-45 e, da ultimo, E. Di Nolfo – M. Serra, *La gabbia infranta: gli alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, 2010.

[28] R. Gaia, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943- 1991)*, Bologna 1991, p. 86.

[29] *I Documenti Diplomatici Italiani, Decima serie: 1943-1948* (DDI), vol. II, 12 dicembre 1944-9 dicembre 1945, Roma, 1992, n. 163, pp. 226-27.

[30] Cfr. P. Pallante, *Il Partito comunista italiano e la questione di Trieste nella Resistenza*, in "Storia Contemporanea", VII (1976), n. 3, pp. 500-502; R. D'Agata, *La questione di Trieste nella vita politica italiana dalla liberazione al trattato di pace*, in "Storia e Politica", IX (1970), n. 4, pp. 654-55. In generale cfr. M. de Leonardis, *Il problema delle frontiere orientali*, in *L'Italia in guerra. Il 6° anno – 1945*, a cura di R.H. Rainero, Roma, 1996, pp. 277-320; Id., *La questione di Trieste*, in *L'Italia del dopoguerra. Il trattato di pace con l'Italia*, a cura di R.H. Rainero – G. Manzari, Roma, [1998], pp. 95-115; M. Galeazzi, *Togliatti e Tito: tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, 2005.

Londra e Parigi (ma non più a Mosca!),[31] De Gasperi denunciava «la tragedia che si svolge ai danni degli Italiani nella stessa zona (B) che può oggi considerarsi come un vasto campo di concentramento alla Buchenwald». Mentre il PCI negava (e negherà o minimizzerà per decenni) le atrocità del regime Tito. Anche dopo la fine del ciellenismo, «è tuttavia più che sicuro – secondo Carlo Maria Santoro[32] – che in materia di politica estera il principio dell'antifascismo ha avuto solo dei riflessi negativi, perché ha impedito una valutazione realista degli interessi nazionali».

Dal punto di vista politico, assai più rilevante, la vera riabilitazione dell'Italia avvenne il 4 aprile 1949, con l'ingresso nell'Alleanza Atlantica come membro fondatore, sancendo il mutamento di status da nemico sconfitto ad alleato a pieno titolo in poco più di due anni[33]. Durante la Guerra Fredda vi fu una non sempre semplice mediazione tra le esigenze della *Realpolitik* e la cultura di una classe politica che per la sua formazione internazionalistica ed anche per esagerata reazione agli eccessi del Fascismo, ripudiava la vecchia tradizione. La politica estera italiana dal 1947 al 1950 è stata perciò definita come l'inquieto passaggio da una condizione di «Grande Potenza», persa con la sconfitta e comunque largamente svuotata di significato dalla nascita delle Superpotenze, ad una di «potenza democratica»[34]. Con la sconfitta militare e la nascita di una "nuova" Italia, sembrò che si volesse rinunciare alla "politica di potenza" intesa come essenza stessa della diplomazia. «Noi non abbiamo gli strumenti di una politica di potenza, – dichiarò il Ministro degli Esteri Carlo Sforza, annunciando

[31] DDI, vol. III, 10 dicembre 1945 – 12 luglio 1946, Roma, 1993, n. 617.

[32] *Op. cit.*, p. 188.

[33] Sui negoziati che portarono all'adesione italiana cfr. O. Barié, *Gli Stati Uniti, l'Unione Occidentale e l'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica*, in Id., *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988, pp. 115-207; Id., *The Final Stage of Negotiations: December 1948 to April 1949*, e A. Varsori, *The First Stage of Negotiations: December 1947 to June 1948*, in E. Di Nolfo (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991, pp. 41-57 e 19-40; A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in "Storia delle Relazioni Internazionali", I (1985), n. 1, pp. 95-160 e n. 2, pp. 303-68; P. Pastorelli, *L'adesione dell'Italia al Patto Atlantico*, in "Storia Contemporanea", XIV (1986), n. 6, pp. 1015-30. Naturalmente l'ingresso nell'Alleanza Atlantica fu reso possibile dalla sconfitta delle sinistre alle elezioni del 18 aprile 1948.

[34] B. Vigezzi, *De Gasperi, Sforza, la diplomazia italiana e la politica di potenza dal trattato di pace al patto atlantico*, in E. Di Nolfo – R.H. Rainero – B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, 1988, p. 5.

al parlamento l'adesione dell'Italia al Patto Atlantico[35] – né desideriamo averli». Lo stesso modo di pensare si riflette nella risposta di un Ministro della Difesa italiano [Paolo Emilio Taviani] al Maresciallo Montgomery, vice comandante supremo della NATO in Europa: l'Italia è «una grande nazione, e non una grande potenza»[36].

Questa nuova visione della politica estera si rispecchiò nella Costituzione repubblicana. Vi fu così un ampio consenso, senza la necessità di quei compromessi che caratterizzarono altre parti del testo costituzionale, su alcuni principi che furono poi tradotti in norme costituzionali: «l'esigenza della massima apertura del nostro Stato verso la comunità internazionale; il pacifismo; l'esigenza di proiettare anche sul piano internazionale i valori di libertà e democrazia che si voleva proclamare e salvaguardare nella vita interna dello Stato; il solidarismo internazionale; l'istanza "garantista", ossia la necessità di assicurare che certi momenti della politica estera del nostro Stato venissero "controllati" dal Parlamento»[37].

Quest'ispirazione internazionalista e "pacifista" della costituzione repubblicana era condivisa, in maniera sincera o strumentale, dai partiti (Democrazia Cristiana, Partito Comunista, Partito Socialista) che contavano quasi l'80% dei seggi all'Assemblea Costituente. Tale impostazione ebbe il suo momento culminante nel primo comma dell'art. 11: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», formula assai simile a quella di uno dei più curiosi documenti della storia diplomatica, quel trattato Briand-Kellogg che nel 1928 aveva messo "fuorilegge" la guerra. La formula fu criticata da alcuni costituenti, non necessariamente conservatori, in nome della *Realpolitik*. Il qualunquista Guido Russo-Perez definì «ridicola» la formulazione, essendo ormai l'Italia una «nazione disarmata» e ritenendo difficile distinguere tra guerre giuste ed ingiuste, poiché le prime erano tutte quelle vinte e le seconde quelle perse. L'ex Presidente del Consiglio Francesco Saverio Nitti, quindi un esponente non certo di destra, dichiarò che nessuna costituzione

[35] *Discorso del 15 marzo 1949*, cfr. C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, 1952, pp. 189 e 234.

[36] Cit. in G. Rumi, *Opportunismo e profezia. Cultura cattolica e politica estera italiana 1946-63*, in "Storia Contemporanea", XII (1981), n. 4-5, p. 811.

[37] A. Cassese, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 465.

di «Paese serio» conteneva un'affermazione del genere e che avrebbe fatto ridere, all'estero, l'idea «che noi che siamo sotto il dominio di fatto di altri popoli e siamo ora deboli e inermi, ci prendiamo il lusso di darci per primi questa specie di obbligo morale»[38].

Il precetto costituzionale non andava peraltro inteso nel senso di un pacifismo assoluto, ma solo come ripudio delle guerre di aggressione. Altrimenti non si capirebbe, tra l'altro, la costituzionalizzazione dell'obbligo del servizio militare (art. 52), unico caso in cui il testo usa l'aggettivo «sacro», riferendolo al «dovere» della «difesa della Patria», imitando, come fu rilevato all'Assemblea costituente, la carta costituzionale dell'Unione Sovietica. Allo stesso modo, curiosamente in contraddizione con il suo "pacifismo", la Repubblica adottava come proprio inno nazionale il già citato e marziale *Canto degli italiani*, meglio noto come *Fratelli d'Italia*. In effetti, l'Italia repubblicana ha poi largamente utilizzato le sue Forze Armate come strumento primario per valorizzare il suo status nello scenario internazionale.

Importante e significativa era anche la seconda parte dell'art. 11: l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Essa traeva origine dalla convinzione che i conflitti dell'età contemporanea derivassero in misura notevole dalla sovranità assoluta degli Stati. Si apriva la via all'adesione all'ONU (dove peraltro alcuni Stati, i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, sono più uguali degli altri) ed al processo di integrazione europea. Curiosamente, vari tentativi di emendare il testo citando esplicitamente «l'organizzazione europea ed internazionale» furono respinti con motivazioni alquanto pretestuose: che la precisazione era superflua e che occorreva guardare «anche oltre i confini d'Europa»[39]. I Costituenti avevano chiaramente come ideale l'ONU. Eppure, paradossalmente, contro ogni apparente ragionevolezza, l'Italia sarebbe entrata assai prima in un'alleanza militare, sia pure una il cui trattato si richiamava alla carta delle Nazioni Unite, che nell'ONU stessa, lo strumento principale, almeno in teoria, per difendere la pace e la democrazia.

[38] *La costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol. I, pp. 398 e 485.

[39] *Ibi*, voll. I, pp. 608-10 e VI, p. 166.

È stato giustamente osservato che in questo dopoguerra «l'Italia ha tentato di perseguire gli scopi della propria politica estera non solo con la politica di potenza, ma anche con strumenti diversi», in particolare attraverso la presenza nelle organizzazioni internazionali. A ciò hanno concorso ragioni strutturali inerenti allo *status* di media potenza dell'Italia («negli organismi multilaterali le medie Potenze possono far meglio valere i loro punti di vista, possono svolgere un ruolo più incisivo e possono esprimere una maggiore influenza negoziale»[40]) e alcune peculiarità della sua situazione politica e diplomatica: la perdita di potenza dopo la sconfitta, la collocazione geopolitica di frontiera, tra est ed ovest e tra nord e sud, il tentativo di trovare spazi di manovra al di fuori del rigido bipolarismo, anche in considerazione della presenza di un forte partito comunista, la cultura internazionalista della classe dirigente cattolica, l'influenza della Santa Sede.

Non è questa la sede per discutere se la Patria sia o no morta l'8 settembre 1943[41], ma certamente, dopo la Seconda Guerra Mondiale e la caduta della monarchia, «il nazionalismo è ufficialmente sepolto sotto le rovine del fascismo e della sconfitta bellica» e le vicende triestine del 1952-54 sono «le ultime occasioni in cui si manifesta apertamente un tentativo di affermazione pubblica di esigenze "nazionali"». Come apparve però evidente soprattutto nell'epoca del *neoatlantismo*, «il nazionalismo si mimetizza sotto spoglie internazionaliste»[42], le cui tre forme dominanti sono, per la Repubblica italiana, l'atlantismo, l'europeismo ed il terzomondismo. In forma esasperata, la crisi della sovranità e l'incapacità di definire interessi nazionali condivisi possono portare ad una politica estera che si smarrisce e diviene impotente, se non può contare "sull'aiuto dell'Europa" o "sull'egida dell'ONU".

Tornando alla costituzione repubblicana, significativo di un modo diverso, più "aperto", di condurre le relazioni internazionali, era anche l'art. 80, che impone l'autorizzazione con legge del parlamento alla

[40] L. Tosi, *La cooperazione internazionale: una costante nelle relazioni internazionali dell'Italia*, in Id. (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, cit., p. XIII.

[41] Per tale dibattito cfr. E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Bari-Roma, 1996; V. Ilari, *Inventarsi una Patria. Esiste l'identità nazionale?*, Roma, 1996; P. Scoppola, *25 aprile. Liberazione*, Torino, 1995; G.E. Rusconi, *Patria e repubblica*, Bologna, 1997; *25 aprile '45 –1 gennaio '48: è possibile una memoria condivisa? Un dibattito tra Gian Enrico Rusconi e Massimo de Leonardis*, in *Il vento della storia. Fascismo, Resistenza, Democrazia*, a cura di A. Caspani e P. Zara, Milano, 2006, pp. 46-61.

[42] A. Panebianco, *Guerrieri democratici*, Bologna, 1997, pp. 245-51.

ratifica dei trattati internazionali di natura politica. «La storia insegna – spiegò con enfasi retorica un costituente comunista[43] – quanto sia pericoloso consentire all'Esecutivo di concludere, spesso in segreto, trattati che impegnano la vita della Nazione, con la riserva d'informarne le Camere appena l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, cioè appena garbi all'Esecutivo e quando al popolo non resta che sopportare il giogo o tagliare il nodo scorsoio con la spada della rivolta». Anche se non esplicitato, era trasparente il riferimento al "maggio radioso" del 1915, quando il Parlamento era stato costretto ad accettare il fatto compiuto del Patto di Londra e ad approvare l'entrata in guerra. In questo campo il mutamento del quadro internazionale e dello scenario politico interno risultava evidente dal confronto tra le due grandi alleanze dell'Italia monarchico-liberale e dell'Italia repubblicana: la Triplice Alleanza e l'Alleanza Atlantica. L'esistenza stessa della prima rimase addirittura in dubbio almeno per un anno dopo la sua firma e il suo testo fu sempre conosciuto solo da pochissime persone; la firma della seconda fu invece preceduta da un ampio dibattito a tutti i livelli.

Corollario del ripudio del nazionalismo, anzi dello stesso concetto di "interesse nazionale", riscoperto solo recentemente, era la «tendenza ad affrontare temi di politica internazionale in termini giuridici, anziché in termini di *Realpolitik*», perché «è ovvio che uno Stato relativamente debole cerchi di appoggiare la sua azione esterna ad argomentazioni giuridiche piuttosto che a dati di potenza»[44]. L'approccio ai problemi internazionali del principale partito di governo, la Democrazia Cristiana, partiva da un'impostazione culturale giusnaturalista, comune a filosofi del diritto come Guido Gonella (inizialmente il massimo esperto del partito in tale settore), giuristi come Giorgio Balladore Pallieri e storici della diplomazia come Giuseppe Vedovato. Tale impostazione «dimostrava i suoi limiti nel momento in cui conduceva a sottovalutare le analisi storiche dei problemi, nelle loro dimensioni sociologiche, economiche, diplomatiche e strategiche. L'uso della forza e il suo apprestamento erano quindi sottoposti a una serie di riflessioni morali e giuridiche generali, confinanti con l'astrattezza, e non vagliati

[43] *La nascita della Costituzione. Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione. Relazione del deputato La Rocca Vincenzo sul potere esecutivo*, all'indirizzo Internet http://www.nascitacostituzione. it/05appendici/01generali/00/02/05-la_rocca.htm

[44] Gaja, *op. cit.*, p. 28.

alla luce della ragione storica». Inoltre la Democrazia Cristiana giunse ad essere la forza politica dominante «partendo da una tradizione di lunga estraneità ai problemi del governo, ed in particolare a quelli relativi alla dimensione internazionale». Fu quindi necessario «un complesso e difficile lavoro di mediazione ... fra la propria tradizione storico-culturale e i compiti di governo»[45].

Il maggior partito di governo, per il suo retroterra culturale, non era quindi il più adatto a misurarsi sul terreno della politica di potenza. È emblematico che la Democrazia Cristiana, tra il 1947 e il 1953, lasciò per la maggior parte del tempo la titolarità dei ministeri degli esteri e della difesa a uomini (Carlo Sforza nel primo caso, Randolfo Pacciardi ed altri nel secondo) eredi di una tradizione risorgimentale che non si era certo nutrita di pacifismo o di universalismo. Durante tutta la prima legislatura, la politica estera del nostro Paese fu pesantemente condizionata dalla necessità di riunire Trieste al territorio nazionale (come la politica estera del Regno d'Italia fu bloccata tra il 1861 ed il 1870 dalla questione romana e dalla questione veneta) e di recuperare la piena sovranità in campo internazionale. Si potrebbe dire che fino al 1955 l'Italia ebbe stabilità politica, ma non libertà di azione in politica estera; quest'ultima aumentò a metà decennio, per ragioni interne ed internazionali, proprio mentre entrava in crisi la formula politica del centrismo e ci si avviava verso l'instabilità governativa.

Rilevata la differente cultura di politica estera prevalente nell'Italia repubblicana rispetto alle epoche precedenti, va tuttavia osservato che permasero alcune delle tradizionali caratteristiche della diplomazia italiana. Prima di tutto, la preoccupazione relativa al rango del Paese ed alla sua collocazione nella gerarchia internazionale delle Potenze, centrale fin dall'unificazione, rimase tale anche dopo la guerra. L'aspirazione ad essere di nuovo considerata una Grande Potenza divenne particolarmente evidente dopo il 1955, quando da un lato l'Italia aveva liquidato tutte le eredità diplomatiche negative della sconfitta dall'altro la situazione internazionale (con la prima distensione) sembrava offrire spazio di manovra. In un Consiglio dei

[45] Traggo queste osservazioni dallo studio, inedito quando mi fu gentilmente fornito dall'Autore, di G. Formigoni, *Il mondo cattolico, la DC e la politica della difesa nel dopoguerra*, oltre che da Id., *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, 1996, pp. 21-46 e da V. Ilari, *La DC, i cattolici e la difesa nazionale dal 1945 ad oggi, Parte prima (1943-1952)*, in "Politica Militare", n. 14, 1982, pp. 43-57.

Ministri dell'aprile 1955 il Presidente Mario Scelba affermava: «Non tollereremo che la Germania diventi un altro Grande, rimanendo noi in posizione inferiore»[46].

Nella NATO, nella CEE-UE e all'ONU, l'Italia ha sempre lottato per partecipare all'"*inner circle*" degli attori chiave. Di qui le definizioni di "*lunching power*" (per il desiderio dell'Italia di essere invitata ai pranzi ristretti prima delle riunioni del Consiglio Atlantico) o di "politica della sedia" (per la sua aspirazione ad averne una ai tavoli importanti). La suscettibilità riguardo al rango però non si accompagnava sempre alla capacità di avanzare proposte concrete e ancor meno dalla disponibilità di risorse per attuarle.

Di fatto, in varie fasi, particolarmente tra la fine degli anni '60 e dei '70, l'azione internazionale dell'Italia fu seriamente ostacolata dalle condizioni interne. In realtà, in quasi tutto il periodo post-bellico, la politica estera italiana fu sempre negativamente influenzata dall'instabilità politica, dall'inefficienza di molti settori della pubblica amministrazione, dal divario economico e civile tra il nord e il sud della penisola. Non a caso, l'ambasciatore Quaroni scriveva nel 1953: «La vera politica estera italiana sarebbe quella di concentrare tutti i nostri sforzi e la nostra attenzione per mettere in esecuzione, al più presto ed il meglio possibile, il piano Vanoni, il quale, una volta realizzato, ci permetterebbe realmente di fare una politica estera avendo alle spalle un'organizzazione solida e sana»[47].

Durante la Guerra Fredda, l'Italia dovette fare i conti con il più forte partito comunista dell'Occidente (che arrivò a raccogliere più di un terzo dei voti). Dato il sistema bipolare eterogeneo della Guerra Fredda, in Italia la politica estera prevaleva su quella interna, come sottolineato da diplomatici italiani ed americani. «Per un complesso di ragioni – scriveva Quaroni nel 1953[48] – noi siamo arrivati a dire che,

---

[46] Cit. in B. Vigezzi, *L'Italia e i problemi della «politica di potenza» dalla crisi della CED alla crisi di Suez*, in E. Di Nolfo-R.H. Rainero-B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, Milano, 1992, p. 5.

[47] *Quaroni a Brosio*, 2.7.1954, Archivio Brosio, Torino (grazie alla liberalità della Signora Clotilde Brosio, l'archivio fu consultato da chi scrive quando era presso lo studio dell'ambasciatore e i vari carteggi non avevano una precisa classificazione archivistica).

[48] *Quaroni a Pella*, 22.9.1953, Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri – Roma (ASMAE), Direzione Generale Affari Politici (DGAP), Trieste, 1953, b. 625. Per identiche osservazioni di Quaroni e dell'ambasciatore Sergio Fenoaltea sull'importanza della politica estera, unica vera discriminante tra le forze

sul piano interno e sociale, si potrebbero trovare delle possibilità di accordo con i socialisti di Nenni, e perfino quasi con i comunisti: e che è solo la politica estera che ci divide». Due anni dopo, l'ambasciatore americano Clare Boothe Luce osservava: «[Fanfani] ha cominciato a vedere che la DC è destinata a scivolare verso Nenni se non basa la sua politica sulle questioni internazionali – in particolare la posizione dell'Italia in Occidente come membro della NATO. Se la DC lascia che il dialogo politico si sposti nel campo dell'economia nazionale e delle questioni interne, non è in grado di mantenere le proprie posizioni nei confronti della sinistra»[49]. Anche qui troviamo una continuità con il passato, poiché i politici ed i diplomatici italiani cercarono di trasformare tale debolezza in uno strumento di pressione, spesso chiedendo concessioni per evitare la caduta del governo o il crollo del sistema politico. Invece di ostentare potenza, talvolta i governi italiani proclamavano, o affettavano, la loro impotenza.

Un altro importante elemento di continuità fu l'abitudine dell'Italia al compromesso, di essere leale alle sue alleanze, cercando contemporaneamente un proprio "dialogo" con il "nemico" e perseguendo una politica autonoma nelle "zone grigie". Il *neoatlantismo* fu un tipico esempio di ciò, ma non certo l'unico o il più importante. Simile a questa attitudine al compromesso, fu anche l'idea che l'Italia, non essendo «direttamente implicata nelle controversie» ed essendo «sostanzialmente in buoni rapporti con tutti i contendenti», fosse perciò in grado di esercitare un'«opera generale di moderazione e di equilibrio»[50].

Anch'essa non nuova, ed ora piuttosto velleitaria, era l'idea che l'Italia, pur non essendo più una Grande Potenza in senso tradizionale e pur nel rigido schematismo del sistema internazionale bipolare, potesse giocare un ruolo ambizioso, soprattutto nel Mediterraneo. Un'esposizione alquanto grottesca dell'universalismo e del "buonismo"

---

di governo e l'opposizione di sinistra, cfr. *Quaroni a Martino*, 11.11.1955, ASMAE, Ambasciata a Parigi, b. 55, pubbl. in *Pietro Quaroni*, Roma, Ministero degli Affari Esteri – Servizio Storico e Documentazione, Collana di Testi Diplomatici, Riservato, 1, 1973, pp. 63-68.

[49] Così Luce al Dipartimento di Stato, 17.10.1955, cit. in L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma-Bari, 1999, p. 44.

[50] Così scriveva la rivista dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, commentando la XI Assemblea generale dell'ONU del 1956 (*L'Italia all'ONU*, in "Relazioni Internazionali", 28.9.1957, p. 1148).

dell'Italia che avrebbero dovuto potenziarne il ruolo internazionale si ritrova in un articolo del 1957[51] del diplomatico Francesco Jacomoni di San Savino. «La posizione geografica dell'Italia, al margine di tre continenti» – scriveva l'ex Luogotenente Generale in Albania – la qualificava come «il quadrivio della civiltà». Il «temperamento universalistico» portava «gli italiani ad impiegare i loro talenti e la gentilezza del loro animo a vantaggio di altri popoli, senza distinzione di razza, di lingua, di religione». Gli esempi di ciò andavano dall'«eccellere nella capacità di provvedere al benessere degli ospiti nelle istituzioni alberghiere», passando dai capolavori dell'arte, fino ad assurgere «al più alto livello umano, il sacerdozio italiano che ha dato, con rare eccezioni, alla Chiesa cattolica, i suoi sommi pontefici ed i suoi nunzi apostolici nel mondo». Poiché da oltre trent'anni il Sommo Pontefice non è più italiano, secondo il ragionamento di Jacomoni ci resterebbero i camerieri.

Guardando appunto alla debolezza del sistema politico italiano, all'abitudine al compromesso, alle velleità universalistiche, nel 1999 l'Amb. Boris Biancheri delineava un epitaffio garbato nella forma ma duro nella sostanza: «La politica estera dell'Italia ha raramente assunto posizioni di punta … Anche non fare scelte è una scelta, ma non aiuta a farsi spazio nel contesto internazionale. … la sua linea tradizionale di politica estera soddisfa le sue esigenze interne ma non soddisfa le ambizioni della sua diplomazia … adattare la propria azione internazionale alla misura così variegata e mutevole del proprio contesto politico interno è interpretato in ambito internazionale come un segno di debolezza. E ai deboli, in un ambiente affollato, è raro che si faccia posto»[52].

Almeno fino all'inizio del XXI secolo, l'Italia sembrò non percepire la potenziale tensione tra atlantismo ed europeismo. Mentre il Regno Unito scelse sempre i cugini d'oltre Atlantico e la Francia, al contrario, cercò di contrastare l'egemonia americana, l'Italia, come la Germania Occidentale, si tenne in equilibrio tra Washington e Bruxelles/Parigi (ossia la CEE/UE), anche se certamente il rapporto con la Casa Bianca fu preminente. Il primato dell'atlantismo nella politica estera italiana fu, infatti, indubbio. Innanzi tutto per la ragione

[51] F. Jacomoni di San Savino, *La collaborazione internazionale e l'Italia*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", XXIV (1957), n. 2, pp. 271-92 (280-83).

[52] B. Biancheri, *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Roma-Bari, 1999, pp. 114-15.

fondamentale espressa nel febbraio 1963 dal Ministro plenipotenziario Roberto Ducci al Ministro degli Esteri Attilio Piccioni: «L'Italia non potendo essere indipendente da sola, e l'Europa essendo incapace di procedere con un'integrazione reale, allora il padrone più ricco e più lontano è sempre il migliore»[53]. Anche perché gli alleati vicini erano ben lungi dal voler soddisfare quella che era da sempre l'ambizione dell'Italia: far parte delle "Grandi Potenze". «Per la Francia e per la Gran Bretagna, l'Italia era ben lungi dall'essere una loro pari. – ha scritto Alan Milward[54] – Era solo strumentale alle loro ambizioni politiche, da essere presa su o abbandonata [...]».

Infine un ultimo, ma non certo minore, elemento di continuità fu che sebbene sotto la Repubblica certamente le Forze Armate non godessero della posizione di prestigio occupata nel Regno d'Italia tuttavia la loro situazione non fu poi per nulla cattiva[55] ed i governi italiani, nonostante la loro quasi totale mancanza di cultura strategica e militare, le utilizzarono come uno strumento primario per valorizzare lo status internazionale del Paese.

Possiamo dunque concludere che la classe politica dell'Italia repubblicana, di fronte alle realtà della situazione internazionale, dovette moderare il suo utopismo iniziale e fare i conti con la *Realpolitik*. Fu quindi mantenuta una certa continuità con il passato, anche in un quadro internazionale e interno del tutto differente.

[53] Cit. Nuti, *op. cit.*, p. 577, n. 115.

[54] A. Milward, *Foreign Light on Italy's Foreign Policy*, in "Storia delle Relazioni Internazionali", XIII (1998), n. 2 e XIV (1999), n. 1, p. 377.

[55] Cfr. N. Labanca, *Defence Policy in the Italian Republic: Frames and Issues, e L. Nuti, Italy's Nuclear Choices*, in de Leonardis (a cura di), *Italy's Foreign and Security Policy after the Second World War*, cit., pp. 145-65 e 167-81.

La Questione Romana

di Roberto de Mattei

La dimensione culturale e religiosa della Questione Romana

Immediatamente dopo la proclamazione del Regno, il 25 marzo 1861, il Conte di Cavour annunciò alla Camera dei Deputati che «Roma sola deve essere capitale d'Italia»[1]. L'obiettivo cavouriano, due giorni dopo venne sancito di fronte a tutta l'Europa dal voto del primo Parlamento nazionale. Nacque così, come problema politico internazionale, la "Questione Romana"[2]. La Questione Romana non può essere tuttavia ridotta al solo problema dell'unificazione politica; la sua dimensione primaria è culturale e religiosa. Sotto questo aspetto, il Risorgimento italiano ruota attorno a due eventi che ne costituiscono il perno: la Repubblica Romana del 1849 e la presa di Roma del 1870. La Repubblica Romana è legata soprattutto al nome di Mazzini, che, prima ancora che il triumviro, ne fu l'ideologo; la presa di Roma del 1870 è legata al nome di Vittorio Emanuele II che fu l'artefice della conquista dello Stato Pontificio, ma che può essere considerato, più di tutti i ministri che a Cavour successero, come il vero continuatore dell'opera del conte piemontese, morto all'indomani dell'unificazione.

---

[1] Cfr. C. Benso di Cavour, *Discorsi parlamentari*, a cura di D. Cantimori, Torino, 1962, p. 224; cfr. anche *Cavour. Discorsi su Stato e Chiesa*, a cura di G. Cotroneo e P. F. Quaglieni, Soveria Mannelli, 2011, pp. 133-65.

[2] Sulla questione romana, oltre all'opera fondamentale di P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato*, Roma, 1944-1961 (in particolare III, I, pp. 1-336), cfr. gli studi di C.A. Jemolo, *La questione romana*, Milano, 1938; R. Mori, *La questione romana 1861-1865*, Firenze, 1963; Id., *Il tramonto del potere temporale 1866-1870*, Roma, 1967; *La fine del potere temporale e il ricongiungimento di Roma all'Italia, Atti del XLV Congresso di storia del Risorgimento italiano*, Roma, 1972; R. De Cesare, *Roma e lo Stato del Papa: dal ritorno di Pio IX al XX settembre (1850-1870)*, Roma, 1975; G. Spadolini, *Cattolicesimo e Risorgimento*, Firenze, 1986; C.M. Fiorentino, *La questione romana intorno al 1870. Studi e documenti*, Roma, 1997; R. Cirelli, *La questione romana. Il compimento dell'unificazione che ha diviso l'Italia*, Pessano, 1997.

Chi volesse cercare le radici remote della questione romana dovrebbe però risalire al tentativo antico di dissociare la Romanità dal Cristianesimo, attraverso l'esaltazione del mito della Roma antica, repubblicana o imperiale. Tra il XV e il XX secolo, la dissociazione di Roma dal Cristianesimo si sviluppa lungo due linee che spesso si intrecciano e si confondono: la deromanizzazione del Cristianesimo, quale avviene dal protestantesimo al modernismo, e la decristianizzazione della Romanità, come avviene, dall'umanesimo all'illuminismo.

Le due tendenze confluiscono nell'ideologia risorgimentale: la riaffermazione del Cristianesimo senza Roma o della Roma senza il Cristianesimo[3]. La deromanizzazione si esprime come riforma della Chiesa, purificazione dei suoi legami con il dominio temporale. È la posizione di Gioberti, che nel *Rinnovamento civile d'Italia* fa della soppressione del potere temporale la condizione necessaria per la rigenerazione della Chiesa.

La decristianizzazione di Roma si esprime con autori come Giuseppe Ferrari, che considerò la lotta al Papato come l'esigenza fondamentale per il trionfo della democrazia in Europa, e con lo stesso Mazzini, per il quale passava da Roma il rinnovamento religioso e morale dell'umanità.

Tutto l'ampio ventaglio di forze rivoluzionarie che confluisce nel "fascio" risorgimentale, dal neoguelfismo al liberalismo "cattolico", fino alle punte più accese del radicalismo democratico, trova comunque il suo momento catalizzatore e aggregante nel mito della Roma "rigenerata" e "riformata", perché liberata dal principato civile del pontefice[4]. «La capitale del mondo pagano e del mondo cattolico – annuncia Francesco De Sanctis – è ben degna di essere la capitale dello spirito moderno. Roma è dunque per noi non il passato, ma l'avvenire. Noi andremo là per distruggervi il potere temporale e per trasformare il papato»[5].

Trasformazione del Papato, per gli artefici del Risorgimento, significa la realizzazione di una rivoluzione filosofica e religiosa, analoga a

[3] Cfr. P. Treves, *L'idea di Roma e la cultura italiana del secolo XIX*, Milano-Napoli, 1962. Sulla "Terza Roma", cfr. G. Belardelli et al., *La terza Roma*, in AA.VV., *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, 1999, pp. 13-20.

[4] V. Gioberti, *Rinnovamento civile d'Italia*, vol. II, Bologna, 1943, p. 237.

[5] F. de Sanctis, *Il Mezzogiorno e lo Stato unitario*, cit. in A. Aquarone, *Le forze politiche italiane e il problema di Roma*, in Id., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, p. 155.

quella protestante, mancata all'Italia: questa rivoluzione avrebbe dovuto accompagnare il processo di unificazione nazionale. Roma non rappresentava un obiettivo secondario del Risorgimento: era una meta politica e religiosa irrinunciabile.

Il 17 novembre 1864, Francesco Crispi pronunciava, nel Parlamento italiano, queste parole: «La questione del Papato, o Signori, non si può risolvere che in due modi: o colla rivoluzione o con la conciliazione. La rivoluzione è la sola che può imporre l'Italia a Roma. La rivoluzione la quale non dovrebbe essere solamente politica, ma religiosa, è la sola che potrà dare all'Italia la vera capitale … C'è il partito della rivoluzione e quello della conciliazione. L'uno vuole andare a Roma ad ogni costo, l'altro intende rinunciarvi»[6].

In quello stesso 1864, nelle sue note autobiografiche, Giuseppe Mazzini, ricordando i giorni della Repubblica Romana, scriveva: «Roma era il sogno de' miei giovani anni, l'idea-madre nel concetto della mente, la religione dell'anima; e v'entrai, la sera, a piedi, sui primi del marzo (1849), trepido e quasi adorando. Per me, Roma era – ed è tuttavia malgrado le vergogne dell'oggi – il Tempio dell'umanità; da Roma uscirà quando che sia la trasformazione religiosa che darà, per la terza volta, unità morale all'Europa»[7].

Nelle parole di Mazzini vi è la concezione messianica di una Terza Roma che, grazie alla rivoluzione risorgimentale, sarebbe seguita alla Roma dei Cesari e alla Roma dei Papi: la Roma del Popolo, centro della nuova religione dell'umanità per le nazioni libere. In nome di questa Roma rigenerata, l'8 settembre 1847, Mazzini aveva scritto al Papa appena eletto Pio IX, invitandolo ad annunciare una nuova era: «Dichiarate che l'Umanità è sacra e figlia di Dio, che quanti violano i suoi diritti al progresso, all'associazione sono sulla via dell'errore … Unificate l'Italia, la patria Vostra … Noi Vi faremo sorgere intorno una Nazione al cui sviluppo libero, popolare, Voi, vivendo, presiederete»[8].

A questo vibrante appello Pio IX rispose, qualche mese più tardi, con l'allocuzione concistoriale *Non semel* del 29 aprile 1848, con la quale rifiutava solennemente di porsi alla testa della guerra contro l'Austria e di presiedere la nuova nazione unificata dall'ideologia mazziniana. Ciò portò allo scontro con il "partito della rivoluzione"

[6] Cit. in Jemolo, *op. cit.*, pp. 69-71.

[7] G. Mazzini, *Note autobiografiche*, Rizzoli, 1986, p. 382.

[8] Id., *Lettera a Pio IX Pontefice massimo*, in *Opere*, a cura di L. Salvatorelli, Milano, 1967, vol. II, pp. 361-68.

evocato da Crispi in Parlamento. Il Papa fu costretto ad abbandonare Roma, dove nella notte tra l'8 e il 9 febbraio 1849, egli fu dichiarato «decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato romano» e fu instaurata la Repubblica Romana. Il 12 febbraio l'Assemblea conferì la cittadinanza romana a Giuseppe Mazzini che, accolto da una folla osannante, annunciò che «dopo la Roma degl'imperatori, dopo la Roma dei Papi, verrà la Roma del popolo»[9] e «una nuova epoca sorge, la quale non ammette il cristianesimo, né riconosce l'antica autorità»[10]. Il 29 marzo Mazzini venne eletto Triumviro della Repubblica Romana associando alla sua dittatura sull'urbe Carlo Armellini e Aurelio Saffi.

La Repubblica Romana ebbe vita effimera, ma la "Questione Romana" posta da Mazzini rimase aperta. A differenza di Mazzini e di Garibaldi, che volevano risolvere la Questione con la forza, il Conte di Cavour cercò fino all'ultimo una soluzione diplomatica, avviando trattative segrete con la Santa Sede. La sua morte improvvisa, il 6 giugno 1861, poche settimane dopo la proclamazione del Regno, pose fine, però, a ogni possibilità di accordo. Bettino Ricasoli[11], il "Barone di ferro" toscano che continuò l'opera di Cavour, ispirava la sua azione politica a un profetismo riformatore più vicino a quello mazziniano[12], che alla linea cavouriana, ma la sua esperienza politica fu breve e le redini della politica religiosa del Regno furono, di fatto, prese dallo stesso Vittorio Emanuele II.

Il programma cavouriano «libera Chiesa in libero Stato», la cui realizzazione era affidata alla monarchia sabauda, prevedeva che l'azione della Chiesa fosse ridotta alla sfera privata e individuale: il progetto aveva iniziato a realizzarsi, negli anni Cinquanta dell'Ottocento, con una serie di provvedimenti legislativi del governo piemontese di forte impronta laicista, come la legge per la soppressione degli enti e delle congregazioni religiose, a cui seguì la legislazione civile in tema di matrimonio, la sottrazione dei cimiteri alla giurisdizione della Chiesa e la sottrazione ai vescovi delle Opere Pie e delle Confraternite. L'occupazione da parte del Regno di Sardegna di tutta la Penisola estese, tra il 1859 e il 1860, la legislazione piemontese alle regioni

[9] Id., *Le assemblee del Risorgimento: Roma*, Roma, 1911, vol. III, p. 573.

[10] Id., *Scritti editi ed inediti*, Imola, s.d., I, p. 270.

[11] Sulla politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli (1809-1880), cfr. Mori, *Il tramonto del potere temporale*, cit., pp. 11-122.

[12] G. Spadolini, *Autunno del Risorgimento*, Firenze, 1974, pp. 98-99.

conquistate, provocando gravi contrasti con il clero e con la stessa popolazione.

Dopo il 1861, il nuovo governo italiano continuò la politica religiosa del Regno di Sardegna, esigendo che i vescovi prestassero giuramento di fedeltà al Sovrano e alle leggi del Regno. Il 1° gennaio 1866 entrò in vigore il nuovo calendario statale, che aboliva molte festività religiose, mentre il nuovo Codice Civile introdusse il matrimonio civile, togliendo ogni effetto a quello religioso. L'anno successivo, nell'agosto 1867, venne approvata dalla Camera e dal Senato la legge per la soppressione degli enti ecclesiastici e la liquidazione dell'asse ecclesiastico, che sopprimeva venticinquemila enti ecclesiastici mettendoli all'asta in tutta Italia (1.300.000 ettari di terra).

Filippo Cordova (1811-68), Gran Maestro della Massoneria italiana, nel nuovo governo, guidato da Urbano Rattazzi, ricopriva la carica di Ministro di Grazia e Giustizia e Culto. Intanto la Convenzione di settembre, stipulata a Parigi il 15 settembre del 1864, sotto il governo di Marco Minghetti, stabiliva tra Francia e Italia un rapporto ambiguo e contraddittorio sulla "Questione Romana"[13].

Gli avvenimenti precipitarono nell'estate del 1870. Mentre a Roma si riuniva il Concilio Vaticano I, la guerra franco-prussiana dissolse il sogno imperiale di Napoleone III e realizzò quello di Vittorio Emanuele II. Una settimana dopo la disfatta di Sedan[14], il Ministro degli Esteri Emilio Visconti Venosta, notificò alle Potenze estere l'imminente occupazione dello Stato della Chiesa da parte delle truppe italiane. Grazie alla sua rapida e schiacciante vittoria sull'esercito francese, il Principe di Bismarck non solo portò a termine l'unificazione tedesca, creando il Secondo Reich, ma contribuì al compimento della "rivoluzione italiana", lasciata incompiuta dal Conte di Cavour[15].

Pio IX non fu costretto ad abbandonare la città di Roma, come al tempo della Repubblica romana. Tuttavia egli, che nel 1860 aveva dichiarato che «il Papa a Roma non può essere che sovrano o

[13] Mori, *La questione romana*, cit., pp. 162-268.

[14] Sulla situazione politica generale nei mesi di luglio-agosto 1870 e sulla caduta dello Stato pontificio cfr. N. Miko, *Das Ende des Kirchenstaates*, 4 voll., *Wien-München, 1964-1970*; F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari, 1951, vol. I, pp. 3-323; Mori, *Il tramonto del potere temporale*, cit., pp. 454-546.

[15] Sulla analogia tra i due uomini politici, cfr. G.E. Rusconi, *Cavour e Bismarck. Due leader fra liberalismo e cesarismo*, Bologna, 2011.

prigioniero», decise di considerarsi prigioniero in Vaticano fino al giorno della restituzione del suo dominio temporale.

Pio IX e la Questione Romana

Non si può trattare della Questione Romana senza ricordare come affrontò questo problema Pio IX, nei vent'anni che trascorrono tra la Repubblica Romana e la presa di Roma e che coincidono sostanzialmente con il suo pontificato (1846-78).

I rivoluzionari affermavano di non voler colpire la Chiesa, ma solo il principato temporale del Papa, che costituiva un ostacolo non solo all'unità territoriale dell'Italia, ma alla stessa spiritualità della Chiesa. Pio IX, nelle allocuzioni concistoriali *Novos et ante*[16] del 28 settembre 1860, *Jamdudum cernimus*[17] del 18 marzo 1861, *Maxima quidem*[18] del 9 giugno 1862, reiterò la sua condanna di queste pretese, spiegando che «la battaglia che si fa contro il Pontificato Romano non tende solamente a privare questa Santa Sede e il Romano Pontefice di ogni suo civile Principato ma cerca anche di indebolire e, se fosse possibile di togliere, totalmente di mezzo ogni salutare efficacia della Religione cattolica: e perciò anche l'opera stessa di Dio, il frutto della redenzione, e quella santissima fede che è la preziosissima eredità a noi pervenuta dall'ineffabile sacrificio consumato sul Golgota»[19].

Due anni dopo, nel *Sillabo* dell'8 dicembre 1864, vennero esplicitamente condannate due proposizioni che si riferiscono al principato civile del Pontefice romano. Sono la 75: «*Sulla compatibilità del regno temporale con lo spirituale disputano fra di loro i figli della cristiana e cattolica Chiesa*» e la 76: «*L'abolizione del civile imperio che possiede la Sede Apostolica gioverebbe moltissimo alla libertà e felicità della Chiesa*». Il Papa coglieva un punto centrale che, fin dalle origini, aveva accompagnato la storia della Chiesa. La Chiesa ha una missione soprannaturale, la gloria di Dio e la salvezza delle anime, ma questa missione, per essere esplicata in piena libertà, ha bisogno di un ordine temporale in cui radicarsi. Per il Papa, l'attacco al potere temporale celava in realtà

[16] U. Bellocchi, *Pio IX (1846-1878)*, Città del Vaticano, 1995, vol. IV, pp. 204-208.
[17] *Ibi*, pp. 214-19.
[18] *Ibi*, pp. 227-32.
[19] *Ibi*, p. 216.

la negazione di ogni autorità, anche indiretta, della Chiesa nell'ordine temporale e significava il rifiuto della Chiesa come società visibile e istituzionale, necessariamente dotata di mezzi che entrano nell'ordine temporale appunto perché sensibili e non solamente spirituali.

Dopo la presa di Roma, il 1° novembre 1870, Pio IX pubblicò l'enciclica *Respicientes*[20] contenente le censure canoniche inflitte a tutti i responsabili dell'occupazione dello Stato pontificio. Dopo aver considerato gli atti che il governo subalpino, «seguendo i consigli di perdizione delle sètte, aveva compiuti contro ogni diritto, con la violenza e con le armi», il Pontefice ripercorre «la storia della guerra nefanda», fatta dal governo piemontese alla Sede apostolica, e dopo avere ricordato quanto accadde il 20 settembre e nei giorni che seguirono, confermando tutte le encicliche allocuzioni, brevi e proteste solenni del suo pontificato, dichiara «essere sua mente, proposito e volontà di ritenere e trasmettere ai suoi successori tutti i dominii e diritti della Santa Sede interi, intatti e inviolati; e qualunque usurpazione, tanto fatta allora quanto per lo addietro essere ingiusta, violenta, nulla ed irrita; e tutti gli atti dei ribelli e degli invasori sia quelli fatti fino allora, sia quelli che si faranno in seguito per assodare in qualsiasi modo la predetta usurpazione, essere da lui rescissi, cassati, abrogati, dichiarando inoltre dinanzi a Dio ed a tutto il mondo cattolico versare egli in tale cattività, che non poteva esercitare speditamente e liberamente e con sicurezza la sua pastorale autorità».

Quando il 13 maggio 1871 uscì sulla Gazzetta ufficiale del Regno la legge delle Guarentigie, in diciannove articoli, che regolavano unilateralmente le relazioni tra Stato e Chiesa nella nuova Italia, Pio IX, con l'enciclica *Ubi nos*[21] del 15 maggio, proclamò solennemente «che mai potremo in alcun modo ammettere o accettare quelle garanzie, ossia guarentigie, escogitate dal Governo Subalpino, qualunque sia il loro dispositivo, né altri patti, qualunque sia il loro contenuto e comunque siano stati ratificati … Noi siamo costretti a confermare nuovamente e dichiarare con insistenza … che il potere temporale della Santa Sede è stato concesso al Romano Pontefice per singolare volontà della Divina Provvidenza e che esso è necessario affinché lo stesso Pontefice Romano, mai soggetto a nessun Principe o a un potere civile, possa esercitare la suprema potestà di pascere e governare in

[20] *Ibi*, pp. 341-48.
[21] *Ibi*, pp. 355-60.

piena libertà tutto il gregge del Signore con l'autorità conferitagli dallo stesso Cristo Signore su tutta la Chiesa»[22].

Dalla allocuzione *Non Semel* del 29 aprile 1848, alla morte, avvenuta il 7 febbraio 1878, e dunque nello spazio di trent'anni, quanto mai agitati, Pio IX mantiene la sua inflessibile posizione, ribadendo che il principato temporale del Pontefice costituiva la condizione necessaria per il libero esercizio della sua autorità spirituale e che la "Questione Romana" non era una questione politica, legata al problema della indipendenza e della unità italiana, ma una questione eminentemente religiosa, perché riguardava la libertà del capo della Chiesa universale, nell'esercizio del suo sacro ministero. L'aggressione laicista che egli denunciava non era, peraltro, un fantasma della sua mente. Nel 1872 Vittorio Emanuele II firmò una legge che prevedeva l'espulsione di tutti i religiosi e le religiose dai loro conventi: vennero confiscate 476 case e disperse 12.669 persone. Nel 1873 furono soppresse, in tutte le università, le facoltà di teologia, e i seminari furono sottoposti al controllo governativo. I preti furono costretti a prestare servizio militare e, a Roma, il Colosseo fu sconsacrato a simboleggiare la sovranità laica sulla Città sacra.

I due grandi protagonisti del Risorgimento, Vittorio Emanuele II e Pio IX morirono, nel 1878, a poche settimane di distanza. E se la conquista di Roma chiuse l'aspetto politico-militare del Risorgimento, la Questione Romana rimase aperta in tutta la sua drammaticità. Essa diventò, infatti, la "Questione Cattolica" che accompagnò la storia dello Stato risorgimentale, come hanno documentato storici quali Angela Pellicciari[23] e Massimo Viglione[24], che hanno aperto la strada a questo genere di studi.

Il mito di Roma come religione civile degli italiani

La presa di Roma del 1870, pur intesa come una sorta di "vendetta" o "rivincita" della Repubblica Romana del 1849, non segnò però

[22] *Ibi*, pp. 357-59.

[23] A. Pellicciari, *Risorgimento da riscrivere*, Milano 2008; Id., *L'altro Risorgimento*, Casale Monferrato 2000; Id., *Risorgimento anticattolico*, Casale Monferrato, 2004.

[24] M. Viglione, *Libera Chiesa in libero Stato? Il Risorgimento e i cattolici: uno scontro epocale*, Roma, 2005; Id., *1861. Le due Italie. Identità nazionale, unificazione, guerra civile*, Milano, 2011.

l'avvento della mazziniana religione dell'umanità, ma di un compromesso con lo Stato liberale che nasceva[25]. Il pensiero mazziniano fu depurato della sua componente messianica e il mito della "Terza Roma" venne recuperato non per fondare una nuova religione, ma per contribuire a dare una nuova coscienza laica all'Italia post-risorgimentale. Il mito della Terza Roma dell'Italia postunitaria è diverso da quello dell'Italia risorgimentale, per la ricomposizione che opera da una parte tra Vittorio Emanuele II e Cavour, dall'altra tra Garibaldi e Mazzini, spogliati del loro profetismo rivoluzionario e, per così dire, istituzionalizzato. Roma era destinata a essere non più la capitale di una nuova religione dell'umanità, ma il centro universale della scienza e del libero pensiero, come auspicava Quintino Sella fin dal 1870[26]. La Massoneria fu lo strumento operativo di questo progetto. Si trattava di una struttura associativa che, pur non superando nel suo insieme le 20.000 unità, ebbe una capillare diffusione su territorio e assolse al ruolo di *nation-builder*: un'opera di costante costruzione e legittimazione dello Stato unitario[27].

La storia della Massoneria italiana si intreccia più con la storia del post-Risorgimento che con quella del Risorgimento, più nella creazione del mito del Risorgimento che nel fatto del Risorgimento stesso. Il rapporto personale tra Vittorio Emanuele III ed Ernesto Nathan[28], Gran Maestro della Massoneria italiana e poi sindaco di Roma tra il 1907 e il 1913 fu, secondo uno studioso come Romano Ugolini, decisivo nel creare il mito dell'epopea risorgimentale[29].

Le prime celebrazioni ufficiali dell'unificazione italiana, quelle svoltesi nel 1911, cinquant'anni dopo la proclamazione del Regno d'Italia, confermano questa lettura: la ferita aperta da Porta Pia nel

[25] C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, Torino, 2011.

[26] *Ibi*, pp. XXI-XXII.

[27] Cfr. F. Conti, *La Massoneria e la Costituzione della nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, in Z. Ciuffoletti-S. Moravia (a cura di), *La Massoneria. La storia, gli uomini, le idee*, Milano, 2010, pp. 135-91.

[28] L. Antonini, *Roma inizio secolo: cronache vissute della Roma umbertina*, Roma, 1970, pp. 105-109; R. Esposito, *La Massoneria e l'Italia dal 1800 ai nostri giorni*, Roma, 1956, pp. 247-48; Aa.Vv., *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan. Atti del Convegno di Studio (Roma, 28-30 maggio 1984)*, a cura del Comitato di Roma dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, Roma, 1985.

[29] R. Ugolini, *L'organizzazione degli studi storici*, in *Cento anni di storiografia sul Risorgimento. Atti del LX congresso di storia del Risorgimento italiano*, Rieti, 18-21 ottobre 2000, Roma, 2002, pp. 83-115.

cuore dell'Italia era allora ancora aperta e bruciante. Due città diverse e contrapposte erano simbolicamente separate dalle rive del Tevere: la Roma racchiusa nelle mura del Vaticano, dove regnava Pio X, e quella che, dopo il 1870, aveva occupato l'antica reggia pontificia del Quirinale, dove era insediato Vittorio Emanuele III.

Per celebrare l'unificazione, Nathan affidò a nuovi architetti e urbanisti il progetto di costruzione della "Terza Roma", destinata a sostituire quella pontificia. Una frenetica attività edilizia spingeva la nuova Roma a competere con l'antica attraverso la costruzione di edifici pubblici, piazze, fontane, balconi, sculture, stucchi e monumenti. Il bronzo o il marmo erano i materiali prediletti e il Vittoriano, inaugurato nel 1911, appariva come il manifesto marmoreo della nuova "Patria di marmo"[30].

L'amministrazione massonica studiò l'impianto urbanistico del nuovo rione Prati in modo tale che nessuna delle nuove vie avesse come sfondo la cupola di San Pietro. Tutti i nomi delle strade furono dedicati a personaggi storici della Roma pagana e a eroi del Risorgimento. La grande piazza che costeggiava le Mura Vaticane era stata chiamata Piazza Risorgimento e da lì partiva la strada principale del quartiere, intitolata nel 1911 al tribuno Cola di Rienzo. A Piazza Cavour, l'altra grande piazza di riferimento del quartiere, fu costruito, tra il 1910 e il 1914, un monumentale tempio valdese. Qui sorgeva il Teatro Adriano, dove fu tenuta, il 3 luglio 1907, la commemorazione massonica di Giuseppe Garibaldi, additato dal sindaco Nathan come l'incarnazione del «verbo massonico»[31]. Dino Mengozzi, in un libro dedicato a *Garibaldi taumaturgo*[32], ha mostrato come il culto religioso verso la persona di Garibaldi costituisse la necessaria fonte di sacralità popolare della nuova Italia. Vittorio Emanuele III incarnava a sua volta la dimensione istituzionale del Risorgimento, presentandosi come un sovrano che, pur spogliato della fonte della sua autorità, trasferita al popolo, rappresentava comunque il potere costituito necessario a rassicurare i moderati[33].

---

[30] Cfr. M. Venturoli, *La Patria di marmo (1870-1911)*, Pisa, 1957, pp. 467-504; G. Capici, *Giuseppe Sacconi e il Vaticano nella Terza Roma*, Roma, 2005.

[31] Cfr. E. Nathan, *Giuseppe Garibaldi. Commemorazione Massonica al Teatro Adriano il 3 luglio 1907*, Roma, 1907, p. 1.

[32] D. Mengozzi, *Garibaldi taumaturgo. Reliquie laiche e politica nell'Ottocento*, Manduria-Bari, 2008.

[33] Cfr. F. Mazzonis, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, 2003.

Il libro di Mengozzi si inserisce in una serie di contributi accademici impegnati a decostruire la religione civile e la morale laica del Risorgimento. Vanno ricordati, dopo le opere di Renzo De Felice[34] e di Emilio Gentile[35], i saggi di Mario Isnenghi su *I luoghi della memoria*[36], di Bruno Tobia su *Una patria per gli italiani*[37], di Alberto Mario Banti su *La nazione del Risorgimento*[38], di Fulvio Conti su *Massoneria e religioni civili*[39], di Sergio Luzzato su *La mummia della repubblica. Il corpo imbalsamato di Mazzini e le origini dell'identità italiana*[40], tutti studi che mettono a nudo la rappresentazione mitologica dei protagonisti del Risorgimento e l'invenzione di quelle liturgie che, nel nome della laicità e del progresso, alimentavano una forma di vera e propria religione civile.

Conti, ad esempio, ha mostrato come si deve al rituale laico l'invenzione e l'istituzionalizzazione del corteo funebre, disciplinato da rigide modalità come la consuetudine di pronunciare un panegirico del defunto prima che la bara venisse calata nella fossa, contrapponendo la coerenza laica con cui il laico aveva vissuto, spesso culminata nell'impenitenza finale, alla "buona morte" dei cattolici, confortata dai sacramenti. Luzzatto e Mengozzi hanno seguito le polemiche relative ai tentativi, falliti, di cremazione del corpo di Garibaldi e di mummificazione di quello di Mazzini, nell'intento, in entrambi i casi, di trovare forme di culto e canonizzazione laica dei "Padri della Patria" in contrapposizione a quanto avveniva per Pio IX, mentre la sepoltura di Vittorio Emanuele II, aveva trovato una via di compromesso nel Pantheon, tempio cristiano e pagano al tempo stesso.

---

[34] Cfr., ad esempio, R. De Felice, *Fascismo, antifascismo, nazione. Note e ricerche*, prefazione di F. Perfetti, Roma, 1995.

[35] E. Gentile, *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari, 1993; Id., *Le religioni della politica, fra democrazia e totalitarismo*, Roma-Bari, 2001.

[36] M. Isnenghi (a cura di), *I luoghi della memoria. Personaggi e date dell'Italia unita*, Roma-Bari, 2010.

[37] B. Tobia, *Una patria per gli Italiani. Spazi, itinerari, monumenti nell'Italia unita (1870-1900)*, Roma-Bari, 1991.

[38] A.M. Banti, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, 2000.

[39] F. Conti, *Massoneria e religioni civili. Cultura laica e liturgie politiche fra XVIII e XX secolo*, Bologna, 2010.

[40] S. Luzzatto, *La mummia della repubblica. Il corpo imbalsamato di Mazzini e le origini dell'identità italiana*, Milano, 2001.

Sotto questo aspetto il Risorgimento fu un tentativo di rivoluzione identitaria, che contiene implicitamente un progetto di mutazione antropologica della nazione, nel quadro di una nuova "religione civile" in cui il linguaggio e i simboli del sacro venivano trasferiti dalla sfera religiosa a quella politica[41].

La "questione morale"

Al tentativo di fondare una nuova religione civile[42], dal carattere istituzionale, si accompagna la nascita negli stessi anni, di una "questione morale" strettamente collegata con quella religiosa. Il problema morale non riguarda la vita personale dei protagonisti del Risorgimento, ma il fatto che il principio cavouriano «libera Chiesa in libero Stato» separò, di fatto, non solo la Chiesa dallo Stato, ma anche la politica dalla morale, di cui la Chiesa era stata fino allora custode. La libertà dello Stato era intesa come assoluta indipendenza da ogni vincolo religioso e morale, e dunque come sostanziale agnosticismo, mentre la libertà della Chiesa coincideva con la stretta libertà di coscienza dei singoli. Nacque così una morale autonoma, chiamata a giudicare in nome della ragione, e in suprema istanza, la religione[43]. Non si trattava di negare la morale cattolica, ma di ridurla a morale privata, rivendicando, come già aveva fatto Machiavelli, l'autonomia della politica della morale.

Fu questo il compito a cui si accinse Francesco de Sanctis, che si propose di rifondare, su nuove basi, il rapporto tra etica e politica e di dare una nuova coscienza all'Italia sulla base della cultura hegeliana. Antonio Piromalli ha messo in luce il programma di pedagogia massonica di de Sanctis, espresso nelle lezioni sulla *Letteratura italiana del secolo XIX*, tenute dal 1872 al 1876, e nell'azione di governo, come Ministro della Pubblica Istruzione nel 1862, nel 1878 e dal 1879 al 1881[44]. La pubblicazione (prima nel 1875, poi nel 1905) del *Viaggio*

[41] Cfr. S. Levis Sullam, *Nazione, religione, rivoluzione: Risorgimento italiano e religioni politiche*, in "Società e Storia", XXVII (2004), n. 106, pp. 684-85.

[42] G. de Sivo, *Storia delle due Sicilie dal 1847 al 1861*, Brindisi, 2010, e il recente volume di Don Bruno Lima, *Due Sicilie 1860. L'invasione*, Verona, 2008.

[43] Cfr. A. Del Noce, *La morale comune dell'Ottocento e la morale di oggi*, in Id., *L'epoca della secolarizzazione*, Milano, 1970, p. 189.

[44] A. Piromalli, *Francesco de Sanctis e il programma massonico di pedagogia nazionale*, in A.A. Mola (a cura di), *La Liberazione d'Italia nell'opera della Massoneria. Atti*

elettorale di de Sanctis mostra la realtà del clientelismo nei collegi elettorali napoletani. Ma gli scandali e il malaffare che accompagnarono la storia dell'Italia postrisorgimentale[45], furono un'inevitabile conseguenza della dissociazione tra politica e morale operata dall'autore de *Il Principe*. Francesco de Sanctis era proprio colui che, interrompendo la stesura della sua *Storia della letteratura italiana*, aveva salutato la notizia della presa di Roma, il 20 settembre 1870, con queste parole: «In questo momento che scrivo le campane suonano a distesa e annunziano l'entrata degli italiani a Roma. Il potere temporale crolla. E si grida il viva all'unità d'Italia. Sia gloria a Machiavelli»[46].

Dopo de Sanctis, la personalità che sentì più profondamente e cercò di risolvere il problema del rapporto tra etica e cultura fu Giovanni Gentile, anch'egli celebre Ministro della Pubblica Istruzione o, come allora si diceva, della Cultura. De Sanctis e Gentile, entrambi uomini politici e uomini di cultura di primo piano, sono stati, dopo il 1861, i grandi "educatori" degli italiani, coloro che hanno cercato di dare una dimensione etica e culturale alla politica italiana nel tentativo di evitare le secche del pragmatismo e del trasformismo: il loro tentativo è fallito perché costruito sull'immanentismo hegeliano, un sistema filosofico che dissolve i fondamenti metafisici della realtà e non può che portare alla distruzione della morale. Su questa linea, come ha mostrato Augusto Del Noce, si muove Antonio Gramsci, il terzo grande personaggio che ha ambito educare gli italiani, richiamandosi anch'egli al *Principe* di Machiavelli, di cui vede un interprete nel Conte di Cavour[47] e che Gramsci considera il vero "giacobino" d'Italia, perché il suo realismo starebbe alla "astrattezza" mazziniana, come la "guerra di posizione" di Lenin sta alla "guerra manovrata" di Trotsky[48].

Gramsci, discepolo di Croce e soprattutto di Gentile, non fu ministro, come Gentile e de Sanctis, ma forse è stato più di un ministro: è stato l'ispiratore di una strategia culturale, della profonda influenza nell'Italia del secondo Novecento, che mirava a far coincidere, sia pure

del convegno di Torino 24-25 settembre 1988, II, ed. riv., Foggia, 1990, pp. 197-201. Su de Sanctis, si veda anche G. Talamo, *Storia e cultura nel Risorgimento italiano*, Roma, 1993.

[45] Cfr. S. Turone, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia 1861-1922*, Roma-Bari, 1992.

[46] De Sanctis, *op. cit.*, vol. II, p. 407.

[47] Cfr. soprattutto A. Del Noce, *Il suicidio della Rivoluzione*, Milano, 1978.

[48] Cfr. A. Gramsci, *Nota sul Machiavelli*, Roma, 1975, p. 95; Id., *Il Risorgimento*, Roma, 1975, p. 100.

dissolvendola, l'etica con la politica. L'esito, per l'eterogenesi dei fini che accompagna ogni rivoluzione, anche culturale, è stato l'immoralismo che caratterizza l'epoca in cui viviamo. La rivoluzione risorgimentale appare oggi come una rivoluzione incompiuta, che si inserì nell'orizzonte di secolarizzazione inaugurato dalla Rivoluzione francese, senza riuscire ad affermare una religione civile che si sostituisse all'identità religiosa e morale degli italiani.

I rapporti tra Stato e Chiesa dal Risorgimento alla Repubblica tra separazione e conciliazione

di Giovanni B. Varnier

Premessa

Anche se il tempo che mi può essere concesso in questo scorcio di mattinata è necessariamente limitato, non posso non esprimere la mia gratitudine al collega Massimo de Leonardis, Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, per l'invito a partecipare al convegno di studi che si svolge in questa Università. Un Ateneo in cui già dalle origini (che non a caso risalgono agli anni del separatismo liberale) ebbero cattedra illustri maestri, i quali nel volgere rapido degli anni sono ancora dei punti di riferimento nel panorama culturale italiano e internazionale.

Oltre ai sentimenti di gratitudine e ai ricordi personali per le tante occasioni di incontro scientifico a cui ebbi modo di partecipare in questa sede, debbo scusarmi con gli ascoltatori per aver chiesto un cambio di programma. Nel pomeriggio cercherò di raggiungere la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze per festeggiare, con la presentazione di un libro, il novantanovesimo compleanno di Giuseppe Vedovato. Una personalità che da anni onora molti dei presenti con la sua amicizia e con l'esempio di una generosità culturale; egli giunge a questo traguardo, dopo un'esistenza intensa e operosa e in piena lucidità di mente e con sereno ottimismo di propositi. Credo quindi che l'eccezionalità dell'evento possa giustificare le ragioni della mia partenza e attenuare il rammarico di non poter ascoltare le altre relazioni della giornata.

Oltre il mito e la oleografia

Premesso questo, dal titolo del mio intervento che abbraccia un ambito temporale assai ampio quale: «I rapporti tra Stato e Chiesa dal Risorgimento alla Repubblica», si può facilmente dedurre che presenterò soltanto alcune riflessioni sul tema, scaturite dall'anniversario

dell'Unità d'Italia. Anzi il senso della relazione è tutto nel plurale: riflessioni. Cioè rivolgere la mente indietro, considerare; esaminare; ripensare; soppesare. Riflettiamo su quello che già conosciamo in occasione di… E rileggiamo in questo 2011 il Risorgimento italiano; se vogliamo commemoriamolo, ma nel senso etimologico del termine: cioè fare memoria.

Il centocinquantesimo anniversario dell'Unità d'Italia rappresenta l'occasione per concretare una serie di manifestazioni celebrative, considerando le quali, chi come me, di questo secolo e mezzo ne ha vissuto ben più di un terzo e ricorda gli eventi del 1961, è colpito dall'abbandono della visione della storia del Risorgimento compiuta prevalentemente come storia del patriottismo italiano il quale, attraverso una serie di lotte, realizza l'indipendenza e l'unità nazionale.

Nel bilancio rientra certamente la lettura della partecipazione dei cattolici italiani alla formazione dello Stato unitario; un capitolo che oggi è più che mai aperto nella prospettiva di superare vecchie e superficiali polemiche, che periodicamente vengono a ripresentarsi.

Un passaggio che, per il mondo cattolico, si è manifestato nel superamento dei residui di un antico distacco dal moto unitario per giungere al trionfalismo identitario di oggi. Fenomeno che, in ultima analisi, partendo dall'osservazione retrospettiva della supplenza istituzionale esercitata dalla Chiesa nell'odierna crisi dell'Italia, ci conduce all'esagerazione opposta di cadere in uno schema interpretativo che vorrebbe i cattolici italiani quali protagonisti della costruzione dello Stato unitario.

Orbene, senza lasciarsi travolgere da quelle che potrebbero essere soltanto delle interpretazioni storiografiche d'occasione, aggiungo subito, nonostante ciò che molti sostengono, che io non credo che il contributo dei cattolici all'unificazione italiana sia stato particolarmente rilevante. Questo in relazione al fatto che gli eventi del 1848 segnarono il distacco del patrimonio cristiano da tutto quel complesso di fattori, caratterizzati da rivoluzione politica e conservazione sociale, che condussero all'unità d'Italia.

Integrando questa opinione con il fatto che per un bilancio complessivo di tale contributo è opportuno allargare la riflessione agli interi centocinquant'anni di vita unitaria, non dimenticando in questo il *non expedit* e quel dibattito, di cui è ricca la manualistica di teologia morale del secondo Ottocento, incentrato sulla liceità o meno del voto politico dei cattolici italiani.

Ovviamente del presente anniversario è ancora presto per valutare gli esiti, ma si può cercare di tracciare qualche nota, partendo proprio dalle odierne manifestazioni celebrative, non poche delle quali appaiono di dubbio valore culturale e tali da essere collocate nella categoria del più effimero revisionismo. In ciò concordando con l'opinione di Giuseppe Dalla Torre, che: «la lettura della vicenda dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, dall'Ottocento a oggi, deve essere fatta secondo il canone ermeneutico dello sviluppo nella continuità, piuttosto che in quello della frattura secondo le vicende politiche e le soluzioni istituzionali conosciute nel tempo dall'Italia»[1].

Riflettere vuol dire, anche, andare oltre il mito risorgimentale e superare l'oleografia di maniera. Ricordo in proposito un antico lavoro pubblicato nel 1948 da un Giovanni Spadolini poco più che ventenne, dal titolo *Il 48. Realtà e leggenda di una rivoluzione*[2].

Dunque: realtà e leggenda. Infatti, specialmente per periodi storici politicamente significativi, come Risorgimento e Resistenza, la storia non ci dice del tutto come andarono le cose, ma ammanta i fatti con i veli dell'epopea. Si tratta cioè della proiezione del mito politico in cui lo storico crede o che subisce. Quindi potrebbe essere produttivo in questo 2011, povero di significative pubblicazioni scientifiche, cercare di formulare il proposito di andare oltre il mito, ma senza con questo alimentare nuovi miti.

È il caso del nome, omnicomprensivo ed evocato nelle più diverse circostanze politiche di Giuseppe Garibaldi; oggi troppo preponderante rispetto al reale spessore. Infatti, nella sua unificante icona si cerca ancora una volta di costruire un'identità unitaria. Il mito di Garibaldi totalizza quello di Cavour ma anche dello stesso Mazzini, oltre a quello di Vittorio Emanuele II. Quell'identità che si cerca di costruire nel suo unico nome non può che essere posticcia, perché non ci presenta Garibaldi nella realtà (che fu bandiera di tutte le logge), ma quello che è nelle nostre aspettative.

Ricordiamo altri protagonisti – anche se è già stato fatto dal Professor Perfetti – come Cavour, per il quale l'idea italiana diventa causa nazionale e il pensiero si trasforma in azione; in tutto questo non dobbiamo dimenticare che fu Carlo Alberto ad ammodernare lo

[1] G. Dalla Torre, *Recensione* del volume di R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, in "Il Diritto Ecclesiastico", n. 3-4, 2009, p. 599.

[2] G. Spadolini, *Il 48. Realtà e leggenda di una rivoluzione*, Firenze, 1948.

Stato sabaudo e – superati mille dubbi e sciolto dal giuramento a cui fu costretto da Carlo Felice – a concedere lo Statuto.

Dal canto suo Vittorio Emanuele II, appena succeduto al padre, non solo conservò la Carta fondamentale del Regno, ma ne fece anche il punto di forza della propria politica interna, dando così una spinta liberale e modernamente democratica all'indirizzo di governo e ponendo Casa Savoia alla guida del movimento di unificazione nazionale.

Purtroppo oggi si preferisce evocare soltanto Garibaldi, tacendo però del suo feroce anticlericalismo, indirizzato non contro il credo religioso ma contro il cattolicesimo, espresso dal papato romano[3].

Questione romana e questione cattolica nel Risorgimento

Infatti, come troviamo ricostruito dalle ricerche di Guido Verucci[4], dopo un proto-Risorgimento cristiano, l'Italia ebbe le connotazioni dell'ateismo, del libero pensiero e dell'anticlericalismo. Fenomeno quest'ultimo (l'anticlericalismo) utilizzato come strumento di lotta politica. Ai cattolici si diceva o voi state con il Papa e quindi siete contro l'unità o volete l'unità d'Italia e allora non siete buoni cattolici e l'Unità si costruisce, dunque, sulla frattura tra Paese legale (laico) e Paese reale (cattolico) e questa è la maggiore anomalia del caso italiano[5].

Un esempio del tutto marginale ma non privo di significato di questa antinomia, deriva da una vicenda di cronaca nera che produsse enorme scalpore, verificatasi nel 1907 in un collegio dei salesiani di Varazze. Tra le accuse – che troviamo riprodotte nella sentenza della Corte d'Appello di Genova del 5 giugno 1912 – ci fu, insieme a quella di «offesa del buon costume e della moralità», anche di aver violato il «sentimento d'Italianità»[6].

---

[3] Si veda, da ultimo, il recente contributo di E. Guccione, *Giuseppe Garibaldi e "La Civiltà Cattolica"*, in A.M. Lazzarino Del Grosso (a cura di), *Garibaldi nel pensiero politico europeo. Atti del convegno di studi*, Firenze, 2010, pp. 261-277.

[4] Cfr. G. Verucci, *L'Italia laica prima e dopo l'Unità 1848-1876*, Roma-Bari, 1996.

[5] Cfr. A. Pellicciari, *L'altro Risorgimento. Una guerra di religione dimenticata*, Casale Monferrato, 2000.

[6] P.L. Ferro, *Messe nere sulla Riviera. Gian Pietro Lucini e lo scandalo Besson*, Torino, 2010, p. 236.

A differenza delle vicende storiche di Paesi a noi culturalmente vicini come Francia, Spagna, Germania, che nel processo ottocentesco di laicizzazione dello Stato presentano non pochi tratti comuni, il caso italiano è segnato dall'intreccio reciproco tra questione romana e processo di laicizzazione dello Stato, il cui esempio più clamoroso è costituito dal *non expedit*. Questione romana e questione cattolica si intersecano e a vicenda si condizionano, tanto che non si può risolvere l'una senza risolvere l'altra.

Fu solo con la Grande Guerra, nei fatti, e con la Conciliazione nazionale, in diritto, che si compose il dissidio tra coscienza civile e coscienza religiosa degli italiani.

Infine, sarà la Carta Costituzionale del 1948 a perfezionare il rapporto di collaborazione pattizia tra Stato e confessioni religiose; introducendo il personalismo contro l'individualismo; le comunità intermedie tra cittadino e Stato; le autonomie contro il modello unitario giacobino.

Aperto risulta l'interrogativo se queste norme (prevedendo il superamento dello Stato che non riconosce nulla al di sopra di se stesso) costituiscono una sconfessione o un compimento del processo risorgimentale. Ma questo ci porterebbe lontano e per me fuori campo.

Il Risorgimento resta segnato dalla distinzione tra Stato laico e Nazione cattolica o, se vogliamo esprimerci in altri termini, tra Paese reale e Paese legale e, applicando il metro della *pars sanior* se ne deduce una visione quasi eversiva e certamente non democratica, visione tuttavia accettata dalle classi dirigenti liberali, che in questo fecero veramente onore al loro nome.

A questo si oppose l'errore degli anticlericali, che – specialmente dopo l'unificazione – sottovalutarono il radicamento della fede cattolica nell'animo degli italiani, separando in modo netto la Chiesa dallo Stato e dando il via a quel periodo storico che Arturo Carlo Jemolo definì «gli anni del dilaceramento». Per alcuni decenni nelle pubbliche istituzioni si annidò un deciso anticlericalismo che ebbe una duplice matrice: filosofica (di stampo illuministico) e politica (con caratteristiche prettamente italiane). La prima intendeva lottare contro l'ingerenza della Chiesa cattolica nella sfera pubblica per liberare la società dai vincoli e dai privilegi confessionali, mentre la seconda combatteva il potere temporale dei Papi per realizzare l'unità nazionale e poi per mantenere le posizioni di governo del Paese.

A ciò si sommi quanto si verificò più tardi, in età umbertina, allorché, oltre a forti momenti di anticlericalismo politico, il Risorgimento fu areligioso e cercò di sostituire il cattolicesimo – reso privato – con il culto pubblico della religione della Patria.

Accanto a ciò si deve aggiungere che, alla luce dell'analisi della politica ecclesiastica italiana, l'affermazione «libera Chiesa in libero Stato» si rivela una mera formula retorica, dettata da ragioni politiche e diplomatiche. Resta invece la sincerità della passione di tanta parte della classe dirigente risorgimentale la quale – pur dovendosi piegare alle esigenze del contingente – coltivò nel proprio animo la fedeltà all'appartenenza nazionale, senza venire a compromesso con la coscienza religiosa e trovando l'appoggio di una parte del clero e in schiere di fedeli[7].

Quello che ebbero ben chiaro i cattolici liberali nel Risorgimento è l'importanza del cattolicesimo nella formazione storica e culturale della nazione italiana, proprio ciò che oggi da un lato viene sopravalutato e da altri rimesso in discussione[8]. Vi fu una larga parte della cultura dei cattolici, espressa dal pensiero intransigente, che non accettò il processo verso l'Unità e le cui linee di orientamento, per una sorta di giudizio previo, non risultano valutate in modo equilibrato.

Riandando al primo congresso cattolico italiano, svoltosi a Venezia dal 12 al 19 giugno 1874, osserviamo come, nella generale incertezza diffusa in quegli anni tra le schiere del campo cattolico e di fronte agli eventi politico-militari che avevano radicalmente trasformato la Penisola e che avevano visto i cattolici divisi tra intransigenti e liberali, venne a delinearsi il deciso predominio dei primi, con il tramonto del cattolicesimo liberale e l'affermarsi di quella che Giovanni Spadolini definì «l'opposizione cattolica».

Bisognerà attendere, con il Patto Gentiloni, l'apertura al cattolicesimo politico e poi – durante il pontificato di Benedetto XV – l'esperienza del Partito Popolare Italiano, che si concretò avendo quale base un programma politico differente dall'antica affermazione dei conciliatoristi «cattolici con il Papa e liberali con lo Statuto».

---

[7] Sul tema si veda D. Massè, *Il Caso di Coscienza del Risorgimento Italiano. Dalle origini alla Conciliazione*, Alba, 1946.

[8] Per le difficoltà incontrate dal pensiero cattolico liberale si veda, da ultimo, D. Antiseri, *Cattolicesimo liberale*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, 2011, pp. 194-201.

Analogamente i seguaci del separatismo non dovrebbero considerare le fedi come un retaggio del passato e, quindi, continuare a perseguire lo sradicamento dei sentimenti religiosi dalla società, riconoscendone, invece, l'indispensabilità, specialmente se si vogliono conservare salde le tradizioni culturali del mondo occidentale ed evitare che i credenti si sentano perseguitati.

Sarà un contributo costruttivo a questo centocinquantesimo anniversario se con discernimento staremo lontani dall'effimero di cui si è detto e, inoltre, cercheremo di indirizzare lo sguardo oltre il mito, ma senza costruire nuovi miti.

A loro volta queste classi dirigenti utilizzarono la flessibilità dello Statuto albertino per approvare una serie di norme contro gli enti e i beni della Chiesa cattolica (e solo contro di essa); norme che in presenza di una Costituzione rigida sarebbero risultate incostituzionali. In proposito sappiamo tutti – e ciò vale anche per la politica ecclesiastica, con non poche implicazioni nei fatti – che senza perseguire una modifica della Carta del 1848 (peraltro, come si è detto, flessibile) si cercò in tutti i modi di adattare strutture politiche e amministrative pensate per un piccolo Stato regionale a un nuovo Stato, divenuto nazionale e molto esteso territorialmente.

Così, «[i]n materia ecclesiastica, oltre alle norme contenute nello Statuto e nei codici penale e civile, l'opera di laicizzazione dello Stato sardo aveva ormai reso inoperanti pressoché tutti i privilegi che i concordati del 1829 e del 1841 avevano conservato alla Santa Sede: espulsi i Gesuiti con legge 25 agosto 1848, n. 777, impedita la sorveglianza del clero sull'istruzione dalla legge Bon-Compagni del 4 ottobre dello stesso anno, abolito il privilegio del foro e limitata la possibilità ai corpi religiosi di acquistare beni immobili mediante donazioni e legati dalle leggi Siccardi 9 aprile e 5 giugno 1859, soppresse le decime in Sardegna dalla l. 15 aprile 1851, n.1192, soppressa pure gran parte degli ordini religiosi dalla l. 29 maggio 1855, n.878, l'unico vero caposaldo dell'antico sistema di privilegi era ormai rimasto il matrimonio religioso»[9].

[9] G. D'Amelio, *La proclamazione dell'Unità d'Italia e i problemi di politica ecclesiastica*, in P.A. d'Avack (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. L'istruzione e il culto. La legislazione ecclesiastica*, Vicenza, 1967, pp. 55-56.

Risorgimento areligioso

Siamo dunque a quello che Vittorio Gorresio definì *Risorgimento scomunicato*[10], una tematica oggi riproposta da Massimo Teodori nel suo *Risorgimento laico*[11].

Il libro dello scrittore e giornalista piemontese reca un'*Avvertenza*, da cui possiamo leggere che l'opera è «una storia del contrasto che rese tanto drammatico il Risorgimento, facendo nascere in Italia uno Stato scomunicato e maledetto da una Chiesa che per la durata di almeno mezzo secolo si rifiutò sempre a comprendere le esigenze vitali di civile nazione»[12]. Una Chiesa che, per Gorresio, rispose sempre con le scomuniche; anzi una doppia scomunica contro i nonni liberali e contro i nipoti comunisti[13].

Oltre a forti momenti di anticlericalismo – a mio avviso più politico che ideologico – il Risorgimento fu comunque areligioso e tentò di sostituire il cattolicesimo romano con la religione della Patria[14], con le sue liturgie e le sue fedi.

Attingendo all'idea romantica della centralità di Roma (di cui anche Cavour fu partecipe sebbene non convinto sostenitore), ancora una volta per unificare si alimenta un mito; quello della Terza Roma, mito che durerà fino al Fascismo e troverà espressione nell'Altare della Patria, nella duplice rappresentazione di Vittoriano e sacrario del Milite Ignoto. La Terza Roma si lega al valore della legge delle Guarentigie e della festività del 20 settembre; un evento che, ancora nel 1911, *La Civiltà Cattolica* definì data nefasta e trionfo della massoneria; non una festa nazionale ma dei settari e dei nemici della religione[15].

Tuttavia, nonostante il peso dell'anticlericalismo, discreti pontieri si adoperarono per assicurare, negli anni del separatismo, occulti

[10] V. Gorresio, *Risorgimento scomunicato*, Firenze, 1958 (nuova ed., con prefazione di G. Vattimo, Palermo, 2011).

[11] M. Teodori, *Risorgimento laico. Gli inganni clericali sull'Unità d'Italia*, Soveria Mannelli, 2011.

[12] Gorresio, *op. cit.*, p. 9.

[13] *Ibi*, p. 12.

[14] Cfr. G.B. Varnier, *La religione della patria. Paolo Boselli dalla legge delle Guarentigie ai Patti lateranensi*, in G. Pansini (a cura di), *Studi in memoria di Italo Mancini*, Napoli, 1999, pp. 609-19.

[15] «Torna ogni anno questa data nefasta ed ogni anno è celebrata in Roma alla breccia di Porta Pia, con sempre minor ardore però e spontaneità di popolare concorso» (*Il XX settembre Festa massonica*, in "La Civiltà Cattolica", 1911, n. 4, p. 3).

collegamenti tra le due rive del Tevere e non mancarono intrecci di parentele come i fratelli D'Azeglio, Bixio, Durando e ci furono anche legami propiziati da figure di prelati, che meritano di essere ricordati perché rimasero vicini alle istituzioni pubbliche e specialmente alla Corona.

Ci furono poi personalità dell'episcopato, moderate nella politica ma non nella fede, come l'arcivescovo di Torino cardinale Gaetano Alimonda (1818-91) e non è per provincialismo ma perché si tratta di un Beato della Chiesa universale che ricordo anche il nome dell'arcivescovo di Genova Tommaso Reggio, il quale nel 1900, ultraottantenne, si recò a Roma per celebrare al Pantheon i funerali di Umberto I. Un episodio trascurato, ma che a mio avviso risulta degno di menzione[16].

Ricordiamo anche il barnabita Giovanni Semeria, che sempre nei suoi interventi auspicò la conciliazione tra Stato e Chiesa in Italia, quale punto di partenza per la costruzione di una civiltà autenticamente cristiana.

Realtà ed equivoci

Insieme al mito gli equivoci: come il meccanismo di entusiasmo suscitato dal pontificato di Pio IX tra il 1846 e il 1848 e poi completamente rovesciato in esecrazione. Tutto frutto dell'equivoco derivato da quella famosa invocazione del Pontefice del febbraio 1848: «Benedite, dunque, o grande Iddio, l'Italia, e conservatele questo dono, il più prezioso di tutti la fede».

Riferita monca ebbe un contenuto politico, ma non fu altro che un'invocazione religiosa, come si ritrova nel tempo in tante altre preghiere.

Altro equivoco è l'affermazione che oggi taluno avanza che i cattolici furono soci fondatori e non nemici dello Stato unitario, come è un equivoco la *canonizatio* del Risorgimento; quella visione provvidenziale che conduce a dare un significato anche religioso al 20 settembre. Ricordiamo che già nel 1970 il cardinale vicario di Roma Dell'Acqua «officiò una messa e pronunciò un'omelia davanti a Porta Pia, nel corso di una cerimonia che si svolse dopo la commemorazione in

[16] Cfr. G.B. Varnier, *La figura di Tommaso Reggio (1818-1901) alla luce della ricerca storica*, in D. Puncuh (a cura di), *Studi in memoria di Giorgio Costamagna*, Genova, 2003, pp. 1047-71.

parlamento presente il presidente del Consiglio Colombo»[17], mentre più di recente, il 20 settembre 2010, il Segretario di Stato Cardinale Tarcisio Bertone, nell'intento di assicurare una partecipazione condivisa, ha preso parte (non senza critiche[18]) alle cerimonie in ricordo della breccia di Porta Pia[19].

Una data che fu la più laica delle antiche ricorrenze civili, ma anche il ricordo di un evento, quale la caduta del potere temporale, che fu più importante dell'Unità d'Italia.

Una visione provvidenziale che impone come conseguenza di non parlare delle leggi eversive del patrimonio ecclesiastico, delle proteste pontificie in favore della libertà della Chiesa[20] e di considerare Mentana solo come un comune in provincia di Roma, trascurando il ricordo dell'omonima battaglia e di quei caduti, che un breve

[17] U. Indrio, *La Presidenza Saragat. Cronaca politica di un settennio 1965-1971*, Milano, 1971, p. 241.

[18] Si veda quando scritto in proposito da F. Margiotta Broglio, *Ritorno a Porta Pia dei "Papalini": è la fine di un'epoca?,* in *Aequitas sive Deus. Scritti in onore di Rinaldo Bertolino*, tomo II, Torino, 2011, pp. 896-902.

[19] In relazione alla partecipazione, il 20 settembre 2010, del Cardinale Bertone alle cerimonie a Porta Pia, è stato osservato: «Le prese di posizioni di esponenti del laicismo italiano contro la presenza del Segretario di Stato vaticano card. Tarcisio Bertone alle cerimonie per il centoquarantesimo anniversario del fatto d'arme che segnò la fine del Potere temporale mi sono sembrate grottesche e fuori luogo, in quanto il riconoscimento da parte della Chiesa e dei cattolici tutti che ormai il problema del potere temporale è superato, e da parecchio, almeno a partire dal 1929, e che, successivamente, è divenuto universale convincimento di pacificazione, ha chiuso per la parte cattolica degli italiani anche ogni animosità nei confronti della parte "laica" (nel senso di anticlericale od anticristiana) del nostro Risorgimento» (L. Malusa, *Antonio Rosmini per l'unità d'Italia. Tra aspirazione nazionale e fede cristiana*, Milano, 2011, pp. 17-18).

[20] A titolo di esempio, si ricordino le espressioni di Pio IX nell'Allocuzione concistoriale del 12 marzo 1877, a proposito della violenta presa di Roma: «Nonostante le ipocrite e sleali promesse fatte in quel momento dagli assalitori ai governi esteri, di voler rispettare la libertà della Chiesa e la indipendenza del Romano Pontefice, Noi non ci facemmo punto illusioni sul triste e misero avvenire che sotto il loro dominio ci era riservato; che anzi ben conoscendo i rei disegni che son propri di uomini stretti tra loro da uno stesso spirito di rivoluzione e da vincoli iniqui, pronunciammo già che scopo di quella sacrilega invasione non era tanto la conquista del Nostro Stato, quanto il pravo disegno di distruggere più facilmente, mediante la soppressione del Nostro temporale dominio, le istituzioni tutte della Chiesa, annientare l'autorità della Santa Sede, abbattere il supremo potere del vicario di Gesù Cristo, a Noi, benché immeritevoli, confidato».

pontificio dichiarò «benemeriti di Noi, dell'Apostolica Sede e della causa Cattolica»[21].

Caduti che ebbero la convinzione di morire per la fede *pro Petri Sede* e non per la causa del legittimismo di un sovrano temporale.

Certamente positivo fu il fatto che le lotte risorgimentali e tutto il moto rivoluzionario di metà Ottocento liberarono la Chiesa dal peso del giurisdizionalismo, da quel tenace senso di essere considerata corpo dello Stato e i vescovi dignitari pubblici che secondo l'espressione francese si definivano «Prefetti in viola».

La lotta del magistero pontificio contro gli errori della modernità, l'illuminismo, il razionalismo, il materialismo, la massoneria, il liberalismo, il socialismo rafforzò in tal modo l'autorità del Pontefice e la fedeltà dell'episcopato, mentre, rispetto al passato, clero e fedeli superarono l'ultramontanismo e si strinsero maggiormente a Roma.

Infine sarebbe ingeneroso non menzionare la crisi di coscienza del nostro Risorgimento, attraversata da coloro i quali si sentirono divisi tra fedeltà allo Stato e tutela della propria fede religiosa e che più di altri soffrirono per la proibizione contenuta nella 55ª proposizione del Sillabo: «*Ecclesia a statu statusque ab Ecclesia seiungendus est*».

Tornando all'apporto dei cattolici italiani alla formazione dello Stato unitario, si tratta in primo luogo di ricondurre a una lettura meno totalizzante il contributo di Vincenzo Gioberti (che, sebbene sacerdote, fu esclusivamente un politico senza alcuna impronta di fede) e di Antonio Rosmini. Questo senza negare il peso delle istanze federalistiche, che segnarono un contrasto deciso del giacobinismo illuminista e che si fecero portavoce delle richieste di autonomia provenienti dal contesto locale della società italiana.

Si ricordi poi che il federalismo sembrò la sola soluzione possibile per il fatto che lo Stato della Chiesa si estendeva dal Mare Tirreno all'Adriatico e chiaramente rappresentava un ostacolo a ogni progetto unitario tra Nord e Sud della Penisola, specialmente allorché la difesa del potere temporale del Pontefice venne elevata quasi a dogma religioso. Inoltre non si deve dimenticare che l'istanza federale restò presente nel pensiero cattolico e trovò poi spazio nel terreno delle autonomie, sfociando nel riconoscimento contenuto nella Costituzione italiana.

[21] P. Dalla Torre, *L'anno di Mentana. Contributo ad una storia dello Stato pontificio nel 1867*, Torino, 1938, p. 273.

Con questi presupposti, all'infatuazione giobertiana di intendere il cattolicesimo italiano come forza politica vantaggiosa per la realizzazione del disegno di unità nazionale, si sommò l'entusiasmo per il programma neoguelfo, che proponeva di mettere il Papa a capo di una federazione che riunisse tutti i sovrani italiani e che vide clero e fedeli di varie regioni recare alla causa nazionale un appoggio, se non totale almeno molto vasto.

Oltre alla storia dei fatti c'è anche quella delle idee e, se in questo sforzo di andare oltre il mito, rileggiamo i grandi temi dell'Unità d'Italia ci accorgiamo che quello delle relazioni tra Stato e Chiesa fu un tema su cui si confrontarono quasi tutti i pensatori politici dell'Ottocento: da Terenzio Mamiani a Marco Minghetti, da Carlo Maria Curci ad Attilio Brunialti, a un comprimario, forse, come Stefano Castagnola[22], che comunque desidero ricordare in questo contesto. Egli fu deputato, ministro tra il 1869 e il 1871 e professore universitario e, mettendo a frutto l'esperienza politica e quella accademica, nel 1882 scrisse un trattato del titolo *Delle relazioni giuridiche fra Stato e Chiesa*[23].

Dal separatismo imperfetto alla collaborazione diffusa

Un recente editoriale de *La Civiltà Cattolica* si interroga se l'Unità d'Italia sia una storia comune da difendere o storia da rileggere[24].

Per me la risposta è semplice: si tratta di una storia da rileggere, con un serio sforzo di continua revisione scientifica[25].

In questo ricordiamo la saggia espressione rivolta l'11 aprile 1961 dal Pontefice Giovanni XXIII al Presidente del Consiglio Amintore Fanfani, quindi nel primo centenario dell'Unità d'Italia, a non dimenticare la lezione della storia che tutto vela e tutto svela.

Infine, se vogliamo tentare di rendere cristiano il Risorgimento non dobbiamo offuscarne alcune parti ed esaltarne altre, ma considerare

[22] Cfr. R. Braccia, *Un avvocato nelle istituzioni. Stefano Castagnola giurista e politico dell'Italia liberale*, Milano, 2008.

[23] S. Castagnola, *Delle relazioni giuridiche fra Chiesa e Stato*, Torino, 1882.

[24] Cfr. *L'Unità d'Italia: una storia comune da difendere*, in "La Civiltà Cattolica", 2010, n. 4, pp. 423-29.

[25] In questa rilettura si possono incontrare pagine che talvolta necessitano di un maggiore impegno critico, come nel caso dei saggi raccolti nel volume di G. Sale, *L'Unità d'Italia e la Santa Sede*, Milano, 2010.

che il percorso che portò all'unificazione nazionale è fatto di diverse tappe (e diverse date, non quindi soltanto il 17 marzo) con molti protagonisti.

Esso è altresì un fenomeno complesso, ottenuto da una crasi di uomini e di circostanze, che produssero un risultato che andò oltre le aspettative dei protagonisti.

Un processo, inoltre, esteso temporalmente, che deve comprendere anche i capisaldi dal 1848 al 1918.

Se poi, a centocinquant'anni dall'Unità d'Italia, riflettiamo sulla sua politica ecclesiastica, vi scorgiamo le perduranti anomalie di un percorso che dal separatismo imperfetto del Risorgimento, di cui si è detto, giunge alla collaborazione diffusa di oggi.

È proprio l'analisi storica che ci insegna che il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa (o, se vogliamo esprimerci in altri termini, della regolamentazione giuridica del fenomeno religioso) non ha soluzioni definitive né nel separatismo e neppure nell'accordo concordatario. Quest'ultimo, in particolare, è solo uno strumento che unisce mondi (quello spirituale e quello temporale) in evoluzione al loro interno e, quindi, con la necessità di continui adattamenti per assicurare – come recita l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama – «la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

Un auspicio, relativamente al quale, non possiamo, in questi anni di confusione e di disordine di valori, che trovarci d'accordo[26].

[26] Cfr. G.B. Varnier, *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in M. Parisi (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, pp. 177-210.

L'identità cattolica dell'Italia, il Risorgimento ed il compito educativo della Chiesa

di S.E. Rev.ma Mons. Luigi Negri

Identità italiana e Stato unitario

Innanzitutto vorrei ringraziare gli organizzatori di questo convegno e i relatori che mi hanno preceduto. Personalmente mi limiterò a svolgere alcune osservazioni sul tema dei 150 anni, con lo scopo non solo di fare chiarezza su quanto accaduto storicamente, ma anche con l'intento di cercare di capire quale sia oggi la nostra responsabilità.

La prima osservazione riguarda l'identità italiana e il suo rapporto con il cristianesimo e la Chiesa. L'identità italiana, la nazione italiana, non nasce 150 anni fa, perché esiste da molto prima. Ciò che viene raggiunta 150 anni fa è l'unità politica, è la nascita dello Stato unitario. È nel corso dell'età medievale che si costituisce una civiltà italiana, che sarà riconosciuta e stimata dal resto dell'Europa, grazie ai meriti culturali, religiosi e artistici. Decisivi per la costruzione di tale identità nazionale sono stati l'apporto del cristianesimo e il ruolo della Chiesa. L'identità italiana è stata educata dalla Chiesa, che ha operato insieme alle famiglie cristiane. Per secoli è stata custodita dai padri e dalle madri di famiglia, attraverso quell'azione di inculturazione della fede, per la quale il tessuto culturale, antropologico, etico e sociale di quella che noi chiamiamo Italia, pur nella varietà della situazioni e delle condizioni che questa ha vissuto negli ultimi 1.800 anni, si è definito proprio attraverso il costante richiamo all'esperienza della vita cristiana.

La Chiesa ha contribuito a formare l'identità italiana attraverso un'opera assolutamente rigorosa e puntuale di educazione. Tale identità, perciò, si è costituita come la vita di un popolo, sia nell'ordinarietà della vita quotidiana, sia nelle grandi vicende culturali e artistiche. È la vita di un popolo che mangia, beve, veglia e dorme, vive e muore, non più per se stesso, ma per Colui che è morto e risorto per noi. Tale processo si è realizzato attraverso la vita di tutti i giorni senza necessariamente che accadesse qualcosa di eccezionale: è stato un cammino lungo di educazione che ha dovuto fare i conti con le differenze

etniche e, nei secoli centrali della nostra storia, con la forte litigiosità dei piccoli potentati. Ne è nato un popolo, un'esperienza storica in cui è stato possibile costruire secondo verità, raggiungendo un livello elevatissimo di bellezza nelle opere d'arte, che sono ancora sotto i nostri occhi, e un livello sociale altrettanto elevato attraverso opere come le università, gli ospedali e molte altre opere di carattere caritatevole, culturale ed educativo.

Tuttavia un'ideologia ha tentato di prendere il posto di questa identità, di questa esperienza storica e ciò è avvenuto proprio durante il Risorgimento. Se non si comprende la differenza fra un'identità vissuta nella storia e un'ideologia imposta con la pretesa di cambiare la storia, non si comprendono le vicende degli ultimi due secoli. Certamente non si capisce la vicenda del passaggio dalla situazione tradizionale alla situazione unitaria durante l'età risorgimentale. Ebbene, una minoranza estremamente ridotta di ideologi, di massoni, di filo-protestanti e di borghesi ha preteso che la sua visione delle cose fosse l'unica possibile e che quindi questa dovesse prevalere sulle altre. È la tragica presunzione di chi sostiene che un'idea giusta possa essere imposta anche con la forza. Il Risorgimento, da questo punto di vista, può essere visto come il tentativo di sostituire la cultura del popolo con l'ideologia laicista moderna di una minoranza. Questa sostituzione è stata fatta senza nessuno scrupolo, usando la violenza, la manipolazione, l'ingiustizia, la sopraffazione e il disprezzo per quella maggioranza informe, come era considerato il popolo, per quelli che erano chiamati "cafoni", oppure "briganti" se osavano ribellarsi, per i "fanatici", i preti, i frati e le suore.

Nel XIX secolo esisteva certamente, in Italia, un'esigenza di unificazione politica fra i diversi Stati preunitari, tuttavia, in quell'occasione, vennero utilizzate come base per lo Stato che stava nascendo a completamento del processo risorgimentale diverse ideologie già tendenzialmente totalitarie che, sostanzialmente, negavano la cultura popolare di allora, radicata da secoli nei principi del cattolicesimo. Lo Stato unitario, secondo una prospettiva che ha caratterizzato il consolidarsi dello Stato moderno nel corso dei secoli precedenti, ha preteso di essere autosufficiente, di non avere bisogno di altro da sé, tanto meno della dimensione religiosa dell'uomo, anche se radicata nella tradizione popolare, nella vita della Chiesa e del popolo italiano, emarginando, pertanto, le diversità.

Non bisogna inoltre dimenticare che l'ideologia ha sostituito l'identità del popolo non solo con la violenza, ma anche attraverso la manipolazione della conoscenza storica, tacendo una parte sostanziale della storia che non aveva diritto di esistere, poiché non era prevista nei piani delle strutture centraliste, burocratiche e amministrative che hanno guidato il processo unitario. La guerra civile combattuta nell'Italia meridionale è diventata la lotta al "brigantaggio", il contrasto con la Chiesa è stato ridotto a una controversia circa il potere temporale dei papi, negando il carattere anticattolico della politica perseguita dai governi sabaudi, prima e dopo l'unità.

Si capisce pertanto la grande importanza della ricerca storica, la necessità di continuare ad approfondire le analisi delle vicende storiche, sforzandosi di andare oltre le letture parziali o retoriche, a cui spesso si è dovuto assistere anche in occasione della ricorrenza dei 150 anni. Non c'è nessuno che possa dire che sulla storia del Risorgimento abbiamo già conosciuto tutto. Non esiste nessuna autorità, né civile né religiosa, che possa porre fine alla ricerca. È necessaria una purificazione della memoria, non si può procedere senza sottrarre alla *vulgata* del Risorgimento il suo carattere di indiscutibilità. I tempi sono maturi per evitare di parlare del processo di unificazione italiana secondo la mitologia risorgimentalista: fare apologia incondizionata del Risorgimento è negativo, perché si censurano i molti studi che hanno mostrato anche il volto meno nobile del processo culturale e politico italiano che ha condotto il Paese verso la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861. Studi che potranno essere criticati, ma non possono essere esclusi dal "circuito editoriale che conta", perché così si mortifica la ricerca storica che, per definizione, deve invece essere libera di esprimersi. Allo stesso tempo, occorre evitare di parlare del Risorgimento come del male assoluto. Pertanto, se è rintracciabile nel Risorgimento questa matrice ideologica, se essa è riconoscibile come la componente che è storicamente prevalsa, si deve anche affermare che esistono, almeno all'inizio, diverse anime del Risorgimento, alcune delle quali decisamente più disponibili a costruire il nuovo Stato italiano sulla reale nazione italiana.

Chiesa cattolica e Risorgimento

La seconda osservazione che intendo fare riguarda l'atteggiamento della Chiesa Cattolica nei confronti del Risorgimento e dello Stato

unitario. Pur additando, sin dall'inizio, i limiti gravissimi di questa operazione ideologica, la Chiesa non ha assunto un atteggiamento rinunciatario. Non si deve cioè ridurre la posizione cattolica a mera reazione, a ideologica chiusura nei confronti della novità dello Stato unitario. Dentro una situazione, oggettivamente difficile, anche nel momento di massimo scontro con lo Stato, la Chiesa ha continuato a essere una presenza non dissimile da quella vissuta in precedenza nel contesto frammentato e diversificato degli Stati preunitari. In altre parole, la Chiesa non si è mai tirata indietro e, anche in forza di fatiche e di sofferenze, ha partecipato alle vicende sociali e politiche, realizzando un'importante azione evangelizzatrice ed educativa.

Per comprendere la responsabilità positiva che la Chiesa ha avuto nelle sue articolazioni (le parrocchie, le confraternite, tutte le svariate strutture di sostegno educativo, le opere caritatevoli, ecc.) dobbiamo capire che la grande cultura del popolo italiano – come ci ha insegnato Benedetto XVI – è stata custodita e maturata dalla vita della Chiesa nelle sue espressioni particolari. Anche per questo motivo il popolo italiano non è mai stato entusiasta delle strutture socio-politiche, né di quelle savoiarde, né di quelle fasciste, e ha sempre attinto dalla Chiesa i criteri fondamentali per le scelte personali, familiari e sociali, al punto che i soldati cattolici, educati dalle parrocchie (non certo dalla latria dello Stato), sono andati a morire per amore di una Patria che pure era caratterizzata da una certa veemenza anticattolica. Un fatto che ci interroga anche oggi quando pensiamo a quei caduti delle guerre mondiali che hanno assunto su di sé il più grande dei sacrifici, rendendo testimonianza del valore dell'educazione cattolica.

La Chiesa, infatti, ha resistito ai regimi e al passaggio delle ideologie attraverso il Magistero e attraverso la libera resistenza dei suoi figli. La Chiesa, pertanto, non ha mai trascurato l'educazione. Tant'è che nel fondo del cuore di ogni cattolico e del cuore delle famiglie cristiane essa ha proseguito la sua azione. Ma c'è di più: è proprio grazie all'opera educativa della Chiesa che il popolo ha sopportato il susseguirsi delle ideologie. È da rintracciarsi proprio in questa opera di educazione una delle ragioni per cui il cuore del popolo italiano non è stato afferrato né dal carattere ideologico proprio del Risorgimento, né dal fascismo, né dall'azionismo, né dal marxismo. Ecco perché il popolo ha saputo affrontare le condizioni sociali e politiche avverse con molta dignità e capacità di sacrificio. Il fatto è che in tutta la storia umana

non si trova una struttura più realista della Chiesa. Essa continua a educare i suoi figli perfino nelle avversità.

La sfida educativa per una cultura popolare

Vorrei infine, come terza e ultima osservazione, cercare di evidenziare quale responsabilità oggi siamo chiamati a vivere. Credo che, oggi come 150 anni fa, la questione nazionale fondamentale rimanga il problema della cultura popolare, un problema aggravato dal fatto che in questo lungo periodo nulla è stato tentato per affrontarlo e risolverlo. Che cosa intendo per cultura popolare? Mi riferisco a quelle esigenze fondamentali della vita di un popolo che tendono a formulare una visione della realtà da cui nascono giudizi etici e una serie di relazioni sociali. Ora, queste esigenze vennero completamente ignorate nel 1861, quando nasceva lo Stato italiano. D'altro canto il futuro della democrazia nel nostro Paese passa da qui: molto dipende dalla possibilità di stabilire un dialogo senza smarrire le identità che lo costituiscono, talvolta esigendo un duro confronto. La politica deve fare la sua parte e, anziché riproporre steccati ideologici, individuare linee di attuazione, mediando tra posizioni ideologiche e religiose diversissime tra loro. Si badi bene, tuttavia, che la democrazia – come ha evidenziato Hannah Arendt – è imperfetta. La minaccia del totalitarismo è sempre presente perché essa è esposta al rischio di essere ricondotta a una pura procedura che legittimi tutti i peggiori delitti.

È trascorso un secolo e mezzo. In questo lungo periodo, le ideologie di allora si sono diffuse nel popolo e hanno costituito culture alternative a quella cristiana. Nella lunga serie delle ideologie anti-cristiane, quindi anti-umane, la più pervasiva, oserei dire la più terribile, benché possa sembrare la più innocua, è senza dubbio quella attuale, l'ideologia massmediatica. Al posto delle ideologie del Novecento, che hanno fallito, si è imposta una nuova "ideologia del massmediatico", materialista, edonista e progressista. Questa ideologia tecno-scientista ritiene che la natura sia un oggetto manipolabile; essa prevede anche che vi siano dei poteri che abbiano il diritto di intervenire sulla realtà, anche al di fuori dal proprio ambito, per orientare la storia verso progetti coerenti appunto con l'ideologia dominante. Stabilisce ciò che è corretto e, attraverso lo scientismo, s'innalza a unico termine di paragone e a unico potere che non teme nulla sopra di sé. In altre parole disorienta

il cristiano che non riconosce altri al pari di Dio, radice autentica della libertà di coscienza e del senso dello Stato.

Lo Stato per un cristiano è sicuramente importante, tuttavia non è Dio. L'affermazione di Sant'Ambrogio rivolta a Teodosio è inequivocabile: «Tu sei una grande cosa, Imperatore, ma sotto il Cielo, e io difendo i diritti del Cielo». Oggi, che imperano il relativismo etico, lo scetticismo, l'anti-cristianesimo, quel che rimane della cultura razionalistico-illuminista e il giustizialismo, ciò è ancora valido. Tanto più che negli ultimi 30/40 anni il popolo autenticamente cristiano si è ridotto ulteriormente sotto i colpi di quanti vogliono cancellarne la presenza. Se questo è il quadro, se questa analisi è esatta, allora il problema fondamentale consiste nel portare in primo piano le esigenze di un popolo che non può accettare la "melassa" che gli viene proposta dalla cultura progressista e anticattolica, ma al contrario deve riscoprire e nutrirsi di quella cultura che dà senso all'esistenza, che è fattore di educazione e di formazione della persona.

Pertanto, la Chiesa ha in Italia una grandissima responsabilità. Farebbe un delitto contro se stessa e contro Dio, che l'ha voluta come presenza viva nel mondo, se non se l'assumesse in maniera adeguata. A tal fine è necessario però che ritrovi e viva la capacità educativa del passato. Non c'è niente di più importante per il suo cammino e per quello della società. Si deve rinnovare l'esperienza del popolo cristiano cosciente della propria identità e disposto alla ricerca intellettuale con l'ampiezza della ragione di cui parla Benedetto XVI. Di un popolo che senta la sfida del cuore e ami l'altro da sé come portatore di un segno del mistero di Dio, evitando di farlo oggetto della manipolazione psicologica, affettiva o sessuale. Direbbe San Paolo: occorre un popolo educato a vivere la propria esperienza umana, razionale e affettiva secondo la misura del cuore di Cristo. Cosicché questa presenza, quantitativamente minoritaria e qualitativamente contestata, potrà porre dentro la società un fattore positivo di novità, richiamando realtà e culture non completamente omologate al massmediaticamente corretto e in grado di riconoscere le proprie radici e di vivere un dialogo. La Chiesa deve educare i suoi figli a portare nell'esistenza la testimonianza di Cristo Via, Verità e Vita. Incontreranno così molti più uomini di quanto si possa credere. Incontreranno anche quegli uomini di buona volontà ancora in attesa di un annunzio chiaro, di una certezza e di un'affezione che li accompagni nella solitudine delle masse tele-manipolate. Il compito di chiunque riceve questa educazione

deve essere di portare lietamente nel mondo la cultura della vita, la cultura di un popolo che sa da dove viene e qual è il senso della sua esistenza.

In particolare i cattolici oggi hanno la responsabilità di testimoniare l'autentica laicità dello Stato. Secondo la dottrina sociale della Chiesa, la laicità dello Stato richiede che non venga invaso lo spazio della coscienza. Lo Stato, secondo l'accezione che si sviluppa nel mondo contemporaneo, non ha il diritto di indicare e orientare verso obiettivi culturali o confessionali: non può imporre una propria cultura o confessione religiosa, non deve violare il diritto della persona di essere lasciata libera di scegliere senza subire pressioni. Uno Stato così costruito permette che sussistano diverse culture nell'ambito del territorio di sua competenza e favorisce il dialogo fra queste diverse culture: questo è uno Stato laico e non laicista, che valorizza la religione nella vita pubblica senza essere confessionale. Papa Benedetto XVI ha, in diverse occasioni, contrapposto un modello di "laicità positiva", dove non vi è difficoltà a riconoscere il contributo significativo della dimensione religiosa, l'apporto delle chiese alla vita pubblica, a quello conflittuale nato dal laicismo aggressivo della Rivoluzione Francese. San Tommaso d'Aquino rimane attuale quando ricorda che il bene comune è veramente perseguito quando si difende e si promuove una vera libertà per le persone e per i corpi intermedi, garantendo la possibilità di dialogo fra loro. Ricordo anche come per Mons. Luigi Giussani lo scopo dello Stato sia di regolamentare il dialogo fra le parti della società, non di imporre dall'alto e con la sua autorità un proprio progetto ideologico: la democrazia, infatti, nasce dal basso, o dall'interno della società se vogliamo, e lo Stato deve limitarsi a regolamentarla.

Fin dal lontano 1965 mi sono occupato del grave problema della libertà di educazione in Italia, cercando di promuovere e difendere un pluralismo delle istituzioni, di scuole diverse, espressioni delle differenti culture che esistono in Italia. Dieci anni dopo l'inizio del terzo millennio non è stato ancora possibile raggiungere pienamente questo obiettivo minimo di libertà concreta, la libertà di educazione. Sotto i molti governi che si sono succeduti alla guida dell'Italia, dal 1945 a oggi, non è stata riconosciuta la piena libertà di educazione. Il Paese ha bisogno oggi, come 150 anni fa, di un'autentica pluralità di forme e di strutture educative, che sviluppino le diverse culture e rendano possibile un loro autentico confronto. La libertà di educazione oggi è più necessaria del pane. Nei momenti drammatici della sua vita di

popolo, il popolo italiano ha lottato per il pane ma anche per la libertà di religione, di cultura e di educazione. L'Italia ha bisogno di un'autentica libertà di educazione: senza questa libertà le culture non sono mai assunte del tutto in modo critico e sistematico. Un Paese, dove la libertà di educazione è ancora pesantemente penalizzata, impedisce quel cammino educativo che forma personalità coscienti della propria identità e, quindi, capaci di dialogo e di confronto critico. È assolutamente auspicabile che si cominci anche in Italia a favorire un autentico sistema educativo libero e pluralistico, con una pluralità di scuole, sistema che renderebbe innegabilmente vivace il tessuto di tutta la società. A meno di restare fermi, dopo 150 anni, alla posizione espressa da Marco Minghetti, concludendo il dibattito generale sullo stato dell'istruzione nel nuovo Regno d'Italia, per la quale sebbene in linea di principio sarebbe stato meglio un pluralismo scolastico, occorreva rinunciarvi per non avvantaggiare i clericali.

Le Forze Armate: il quadro istituzionale

di Mario Scazzoso

Unificazione politico-militare e unificazione amministrativa

Nel ringraziare chi ha avuto la cortesia di presentarmi, prendo volentieri la parola per cercare, pur nel ristretto ambito temporale consentitomi dall'interesse e dall'intensità dei lavori del presente Convegno, di effettuare una breve ricognizione in merito allo sviluppo istituzionale dell'Esercito Italiano unitario, sforzandomi di evidenziare soprattutto un particolare aspetto del processo di trasformazione delle Forze Armate: quello più specificatamente amministrativo.

Nei mesi scorsi, infatti, a tutti i livelli istituzionali, accademici e culturali, oltre che politici, è stato celebrato il 17 marzo e la relativa avvenuta unificazione nazionale[1] e, dal punto di vista scientifico, sono stati sottolineati tutti gli aspetti, politici, militari e diplomatici del Risorgimento, ma, agli approfondimenti relativi all'unificazione politico-militare del Paese, probabilmente non è seguita un'altrettanto profonda riflessione sulle dinamiche evolutive di un altro fondamentale aspetto del movimento unitario: quello collegato al processo di unificazione amministrativa, determinato dall'entrata in vigore della legge del 20 marzo 1865 n. 2248[2].

Allora, pur essendo il tema di questo mio intervento la nascita e la riforma dell'Esercito Italiano, tuttavia, ritengo allo stesso modo

[1] L'atto costitutivo nazionale era stato espresso con le seguenti parole: «Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato: Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue: Articolo unico: il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e i suoi Successori il titolo di Re d'Italia. Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato. Da Torino addì 17 marzo 1861».

[2] Sul dibattito relativo all'entrata in vigore della legge di unificazione amministrativa del 1865 cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996; G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma 2009; P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005.

importante far seguire alla celebrazione e all'analisi dello sviluppo della "piemontesizzazione militare", anche quella, speculare e simmetrica, della "piemontesizzazione amministrativa", con l'obiettivo di cogliere meglio, a livello diacronico, le grandi difficoltà incontrate nell'attività di cambiamento e di modernizzazione della pubblica amministrazione in età liberale e, conseguentemente, anche del comparto militare che, all'interno delle funzioni dello Stato, occupa, ovviamente, una posizione centrale e insostituibile[3].

Tutto ciò, alla luce della scelta fatta dalla classe dirigente piemontese, pur in modo non indolore, di far seguire, a livello legislativo, all'unificazione politica, anche quella dell'accentramento amministrativo, che avrà delle rilevanti conseguenze, anche nei confronti del tema oggetto di questa importante giornata di studio e approfondimento.

Il 4 maggio del 1861, infatti, con la nota n. 76 del Ministro della Guerra Manfredo Fanti, l'Armata Sarda, che aveva incorporato a sua volta molti eserciti pre-unitari, prendeva la denominazione di Esercito Italiano, con la seguente formula: «Vista la legge in data 17 marzo 1861, colla quale S.M. ha assunto il titolo di Re d'Italia, il sottoscritto rende noto a tutte le Autorità, Corpi ed Uffici militari che d'ora in poi il Regio Esercito dovrà prendere il nome di Esercito Italiano, rimanendo abolita l'antica denominazione di Armata Sarda. Firmato Manfredo Fanti, Ministro della Guerra».

In realtà, l'Esercito unitario prende corpo in due momenti: il primo, tra il 1859 e il 1860, nel contesto della seconda guerra d'indipendenza, con l'integrazione nell'Esercito sabaudo delle truppe delle regioni centro-settentrionali, il secondo, tra il 1861 e il 1862, a unificazione avvenuta, con l'estensione alle regioni meridionali, in ottemperanza al contenuto del già menzionato decreto del Ministro Fanti[4].

---

[3] Sui tentativi di riforma della pubblica amministrazione, con particolare riferimento all'età liberale cfr. M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004; P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, 1997; R. Romeo, *Dal Piemonte sabaudo all'Italia liberale*, Roma-Bari, 1974; P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001; F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico (1861-1901)*, Roma-Bari, 1999; R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, 1979.

[4] In ogni caso, il primo passaggio dalle milizie di ventura alle unità permanenti, si può collocare con il provvedimento del 18 aprile del 1659, con cui il Duca Carlo Emanuele II di Savoia, volendo disporre di militari addestrati e pronti all'impiego, indisse un bando per il reclutamento di 1.200 uomini da inquadrare in un reggimento

L'incorporazione coattiva nella nuova dimensione militare unitaria pose alla dirigenza piemontese dei problemi relativi alla considerazione di tutte quelle truppe e quei reparti già costituiti, provenienti dall'Esercito garibaldino, che, pur avendo dato un grande contributo alla lotta per l'indipendenza nazionale, si presentavano come "irregolari" e, come tali, avrebbero dovuto essere sciolti e, comunque, non far parte, su pressione della alte sfere dei Comandi militari, dell'organigramma delle nuove Forze Armate italiane. Questo problema che, come cercherò di dimostrare, ha una profonda connotazione "amministrativa", porta alla luce un primo importante carattere del processo di unificazione militare del Paese: l'impegno del ceto dirigente piemontese di fare dei militari una componente essenziale della società liberale, nel contesto di un rapporto privilegiato con la Corona. Centralità dunque del pilastro militare, in funzione autoreferenziale alla compattezza del rapporto tra Esercito e classe politica, nella piena osservanza del principio gerarchico e dell'insostituibile ruolo delle nuove Forze Armate italiane in difesa del neonato Regno d'Italia[5].

Dunque, una prima riflessione sembra imporsi. Lo strumento militare italiano, nel momento della sua origine, più che a compiti di difesa territoriale "esterna" o di conquista coloniale, viene concepito come strumento di difesa "interna", ossia di consolidamento delle giovani istituzioni unitarie, contro i pericoli sempre presenti di un indebolimento dell'ordine sociale a causa di fenomeni, come ad esempio il brigantaggio, ereditati dalle crisi dei modelli di politiche pubbliche degli Stati italiani pre-unitari, soprattutto nelle aree meno sviluppate del Regno; un ruolo quindi di conservazione e di stabilizzazione della neonata realtà italiana, più preoccupato dell'ordine interno che dello sviluppo internazionale[6]. Una situazione che, in parte, contribuisce a

detto «delle Guardie», che costituì così il primo reparto permanente d'Europa, precursore dell'attuale Esercito di professionisti.

[5] Sulle istituzioni militari del Regno d'Italia, cfr. P. Pieri, *Storia militare del Risorgimento. Guerre e insurrezioni*, Torino, 1962; G. Rochat-G. Massobrio, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1961 al 1943*, Torino, 1972; V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, Roma, 1990; M. de Leonardis, *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate nell'Italia unita*, in "Rassegna Storica del Risorgimento", LXXXVI (1999), n. 2, pp. 177-202.

[6] Sulla politica internazionale dell'Italia liberale cfr. R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995; M. de Leonardis, *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2005; G. Caforio-P. Del Negro (a cura di), *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, Milano, 1988; G.

spiegare l'origine del modello burocratico italiano, come burocrazia d'ordine, come elemento di tenuta del sistema e non come elemento di stimolo alla trasformazione e alla modernizzazione dello stesso; la pubblica amministrazione, infatti, più che come un mezzo di mediazione tra interessi delle istituzioni e della società, è sempre stata concepita, piuttosto, come uno strumento di controllo delle istituzioni sulla società civile, in funzione del consolidamento di una determinata oligarchia di potere e del mantenimento di una separazione tra l'espressione di un Paese "legale" e quella di un Paese "reale", in un'evoluzione storica che contribuirà alla crisi dello Stato liberale e all'avvento del Fascismo[7]. Inoltre, il carattere originario del sistema amministrativo unitario, è quello di una dimensione emergenziale, nel senso che ogni prospettiva di riforma e di modernizzazione del modello burocratico, anche in campo militare, si scontra con le crasi e i passaggi fondamentali della storia italiana: l'iniziale fragile unificazione, il decollo industriale di Giolitti, la crisi del primo dopoguerra, il Fascismo, fino all'attività della fase costituente tra il 1944 e il 1948, rappresentano momenti delicatissimi nello sviluppo dell'Italia moderna, nei quali la riforma della pubblica amministrazione viene sacrificata alle superiori esigenze del ricompattamento della classe politica e alle logiche di conservazione del sistema istituzionale[8].

Sabbatucci-V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia (1887-1914)*, Roma-Bari, 1995.

[7] Sul passaggio istituzionale dallo Stato liberale al Fascismo cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002; A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965; G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, 1974.

[8] Sulla difficoltà di modernizzazione del sistema burocratico italiano cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione…*, cit.; F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1849-1922)*, Roma, 2004; S. Sepe, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai giorni nostri*, Rimini 1995; S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, 1984 e, dello stesso autore, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974.

Norme amministrative ed Esercito

Amministrazione ed Esercito dunque, nascono come due realtà speculari necessarie alla vita stessa del quadro politico-istituzionale, con la garanzia dei principi dello Statuto albertino, che attribuiva al governo la completa responsabilità delle scelte amministrative, attraverso i decreti reali e grazie allo stretto e privilegiato rapporto tra la Monarchia e l'Esercito, in base al quale il Re, in ottemperanza all'art. 5 dello Statuto era «Capo Supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune»[9]. Nella prassi poi, come è noto, il Re aveva la possibilità di delegare il comando a un generale, in base al «Regolamento di servizio in campo», già in vigore per l'Armata Sarda; una delega che, nel tempo, darà vita a non irrilevanti problemi di coordinamento in merito all'esigenza del principio dell'unitarietà del comando e che costituisce un problema di natura essenzialmente amministrativa, non risolto nemmeno con l'attuale testo costituzionale che, all'art. 87, affida genericamente il comando delle Forze Armate al Presidente della Repubblica, anche come Presidente del Consiglio Supremo di Difesa, senza specificare però, quali debbano essere i vertici tecnico-militari di riferimento, investiti di tale responsabilità, in caso di guerra.

In merito a ciò, il governo liberale, al fine di un primo raccordo tra comando politico e dimensione militare, istituisce la figura del Capo di Stato Maggiore, con due successivi decreti: il primo, n. 968 del 29 luglio 1882, per il Regio Esercito; il secondo, n. 6526 del 23 novembre del 1889, per la Regia Marina. La nuova figura del Capo di Stato Maggiore del Regio Esercito veniva posta alle dirette dipendenze del ministero della Guerra e, in questo modo, rimaneva aperto il problema, anche questo meramente amministrativo, della sua autonomia dal potere politico, soprattutto in caso di guerra, determinando così, una disarmonia tra i poteri di riferimento, una dicotomia tra indirizzo politico e gestione tecnica, tale da influenzare negativamente l'efficace realizzazione degli obiettivi prefissati, che si rifletteva, ad esempio, sul delicato argomento dell'assegnazione dei poteri di riparto delle risorse economiche fra i programmi approvati dal governo.

[9] In *Raccolta degli Atti di Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, vol. XVI, n. 674, pp. 33 e ss.

La stessa normativa in merito, non chiariva l'effettività delle attribuzioni della nuova carica; così, nel 1901, una disposizione governativa conferiva al Capo di Stato Maggiore del Regio Esercito una competenza più ampia in materia di esecuzione del trattato della Triplice Alleanza; nel 1906, una competenza esclusiva in materia di preparazione della guerra e di mobilitazione generale, con l'obbligo da parte del governo, di tenere il Capo di Stato Maggiore costantemente informato della situazione politico-militare, oltre che diplomatica. Tale autonomia della massima carica militare, sembra invece essere nuovamente ridotta con la norma del 1908, con la quale veniva stabilito l'obbligo di agire sempre e comunque in pieno accordo con il ministero, con scarse possibilità di iniziative sganciate dal quadro politico.

Questa disarmonia organica tra lo strumento militare (Capo di Stato Maggiore) e la struttura politica (ministero), sembra riflettere, più in generale, la mancata razionalizzazione del modello burocratico italiano e la costante difficoltà di separare la politica dall'amministrazione, l'indirizzo (*policy*) dalla gestione tecnica (*management*), anche in campo militare; un problema che solo le riforme recenti degli anni Novanta sembrano avere cominciato a risolvere anche attraverso l'istituzione delle Agenzie militari[10], la fine della leva obbligatoria e l'attivazione dell'Esercito professionale, a partire dal 2003.

La mancata soluzione del problema amministrativo dello Stato italiano post-unitario, nell'ottica di una più chiara determinazione dei rapporti tra dimensione tecnica e dimensione politica, ha comportato così, anche nell'ambito delle istituzioni militari, quella che Rochat chiama la «tradizionale separazione tra esercito e paese»[11], con la relativa impossibilità di vedere realizzato quell'ideale di "Esercito nazionale", che, invece, si era sviluppato con la rivoluzione francese prime e l'epopea napoleonica poi[12]. Con l'unificazione amministrativa, la

[10] Sulla riforma del modello ministeriale e l'istituzione delle Agenzie esecutive cfr. E. Ongaro (a cura di), *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Roma, 2006; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2005; E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003; C. Pollit-G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002; G. Rebora, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Rimini, 1999.

[11] Rochat-Massobrio, *op. cit.*

[12] Sull'argomento cfr. F. Della Peruta, *Esercito e società nell'Italia napoleonica*, Milano, 1988; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, 1986;

posizione delle gerarchie militari rimaneva inalterata e, conseguentemente, l'assetto dell'Esercito unitario in età liberale, rimase quello tradizionale di un Esercito permanente, o "di caserma", basato sul consolidamento di un'ampia e complessa struttura affidata a un numero particolarmente elevato di ufficiali, che continuavano a rappresentare un gruppo omogeneo, distaccato dal resto del corpo sociale; Esercito nel quale i generali non erano solo dei tecnici preparati nell'arte militare, ma anche dei politici, preoccupati di conservare il privilegio della centralità del loro ruolo all'interno della dialettica e della strategia istituzionale dell'Italia del secondo Ottocento, grazie anche ai legami particolari con la Corona e alla mancanza di un raccordo di valori condivisi con un'opinione pubblica che sembrava poco interessata (anche perché scarsamente rappresentata) alle questioni della riforma dell'amministrazione militare[13].

Struttura ed efficienza operativa dell'Esercito

Così, nemmeno la vittoria sull'Impero austro-ungarico nella prima guerra mondiale, riuscì a sciogliere il nodo delle due più grandi questioni connesse alla difesa: la smobilitazione e la riorganizzazione delle Forze Armate, proprio perché, nel passaggio dall'Armata Sarda all'Esercito Italiano, è sembrata mancare quella spinta alla modernizzazione tecnica richiesta dal modo nuovo di affrontare la prova bellica e che avrebbe richiesto una radicale ristrutturazione dei comandi e delle politiche di finanziamento del settore militare e che, invece, non si è mai completamente verificata, anche per la preoccupazione delle alte sfere dell'Esercito e della politica di intervenire profondamente a livello amministrativo, modificando, in questo modo, l'originario equilibrio fondato sull'osmosi tra classe politica e classe militare, interessato al mantenimento dello *status quo*.

Le stesse incertezze nella campagna del 1866 (Custoza, Lissa), rappresentano anche il frutto delle incertezze della linea politica seguita

S. Levati, *La riorganizzazione amministrativa dell'esercito della Repubblica Italiana: le riforme di Melzi e l'operato del Consiglio di amministrazione della guerra (1802-1805)*, in "Società e Storia", n. 93, 2001, pp. 463-513.

[13] Sulla situazione sociale italiana del periodo cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. VII, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, Milano, 1974, pp. 75 e ss.; A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Roma-Bari, 1990; Sabbatucci-Vidotto, op. cit.

dal governo e del mancato coordinamento tra i comandi, come conseguenza di un più corretto adeguamento tecnico-amministrativo che, proprio la rapida incorporazione degli eserciti pre-unitari nell'Esercito Italiano avrebbe urgentemente richiesto, almeno come iniziale adeguamento ai nuovi canoni strategici della guerra moderna e alle dimensioni dei prossimi eserciti di massa, che saranno poi messi alla prova nel corso della Grande Guerra[14].

Nel 1859, l'Esercito piemontese contava 47.600 uomini di truppa e 3.135 Ufficiali, che diventavano circa 60.000 uomini in caso di guerra, organizzati in cinque divisioni di fanteria e una di cavalleria e, nel momento dell'unificazione e dell'assorbimento di tutti gli altri organici, è probabilmente mancata la volontà politica di elaborare un impianto riformatore, nello stesso modo nel quale, con la legge di accentramento amministrativo del 1865, si era verificato per tutti gli altri settori più importanti delle politiche pubbliche dello Stato liberale. L'accentramento amministrativo, vanamente osteggiato da gran parte della classe dirigente, da Cavour a Farini, da Minghetti, fino allo stesso Mazzini[15], era così sembrato lo strumento più congruo per cristallizzare, rafforzandolo, il tradizionale equilibrio di potere delle neonate istituzioni unitarie, nonché per ribadire la centralità del rapporto privilegiato tra istituzioni politiche e militari, sanzionato dalla garanzia dello stretto legame con la Corona e dai principi della Carta fondamentale del 1848, che, nella loro flessibilità, consentivano al governo, attraverso lo strumento del decreto regio, di disporre integralmente del modello amministrativo. La stessa presenza dei militari nei banchi del Parlamento, testimonia la compattezza di questo rapporto e di come la carriera politica e la gerarchizzazione militare fossero due realtà speculari e simmetriche dello stesso obiettivo di controllo del

[14] Sul tema cfr. J. Keegan, *La grande storia della guerra*, tr. it., Milano, 1996 e, più in generale, G.E. Rusconi, *Clausewitz il prussiano: la politica della guerra nell'equilibrio europeo*, Torino, 1996.

[15] Il progetto Minghetti, presentato in Parlamento nel marzo del 1861, voleva fare delle province il punto centrale del decentramento amministrativo, dando seguito alle aspirazioni di molti "padri" del Risorgimento italiano, da Rosmini a Balbo, da Mazzini allo stesso Cavour, che parlavano genericamente di "unità nella diversità", di nazione e regione e che, in ogni caso, non avrebbero voluto far seguire al processo di unificazione politica, anche quella amministrativa. Illuminante, a tale proposito, la ricostruzione fatta dalla seconda Commissione Forti nel periodo costituente; sull'argomento cfr. U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980.

sistema unitario italiano, dopo il travaglio delle guerre d'indipendenza e del Risorgimento nazionale[16].

Le incongruenze originarie e la relativa assenza di una razionalizzazione amministrativa, avevano comportato la fallimentare campagna del 1866, frutto anche della mancanza di una linea unitaria di comando, dell'incertezza della linea politica da seguire e delle rivalità personali degli alti comandi, come nel caso di La Marmora e Cialdini, nonché delle gelosie tra ufficiali "piemontesi" e "napoletani".

La sconfitta inevitabile aveva così riproposto, all'interno di una situazione generale di *deficit* di bilancio, il problema del ridimensionamento delle spese militari, in una situazione nella quale, in tempi relativamente rapidi, occorreva ristrutturare il modello delle Forze Armate italiane, coniugando la scarsità delle risorse finanziarie disponibili con l'ammodernamento delle strutture e del personale, alla vigilia di un nuovo e "moderno" modo di concepire la guerra.

Tale oneroso e delicato compito, venne assegnato al Generale Cesare Ricotti Magnani, uno dei più autorevoli esponenti militari dell'età liberale, Ministro della Guerra dal 1870 al 1876, generale e uomo politico che guardava con interesse alla crescente affermazione dell'Esercito prussiano, come riferimento anche per l'Esercito Italiano, nell'intento di superare l'idea di Esercito dinastico e realizzare, invece, un Esercito nazionale[17].

Il suo programma di riforma, per contenere le spese, partiva dall'idea che, nel momento della mobilitazione, i reparti dovessero essere completati con i riservisti e, al fine del loro rapido addestramento, divenne inevitabile diminuire la durata della ferma di leva a tre anni, cinque per la Cavalleria. Contestualmente, il Ricotti proponeva di ridurre il numero degli ufficiali e lo scioglimento di due Corpi d'Armata, oltre alla razionalizzazione delle unità elementari, come compagnie, batterie e squadroni, sempre nell'ottica della politica del rigore che imponeva dolorosi taglia alla spesa pubblica.

---

[16] Cfr. P. Del Negro, *Esercito, Stato, società. Saggi di storia militare*, Bologna, 1979 e, dello stesso autore, (a cura di) *Guida alla storia militare italiana*, Napoli, 1997.

[17] Il Generale Cesare Ricotti Magnani, nato in provincia di Novara nel 1822, prese parte a tutte le azioni militari del Risorgimento e fu un personaggio chiave delle istituzioni militari del periodo liberale. Generale e uomo politico, ricoprì anche più volte la carica di Ministro della Guerra, interagendo con i vari governi sulle problematiche tecniche e finanziarie della riforma delle Forze Armate italiane. Cfr. N. Labanca, *Il generale Cesare Ricotti e la politica militare italiana dal 1884 al 1887*, Roma, 1986.

Da questo punto di vista, l'azione riformatrice del Generale Ricotti può ricordare quella dello stesso Napoleone, nel momento di ristrutturare l'Armata d'Italia nella campagna del 1796, soprattutto nell'impostazione "amministrativa" data all'impianto di cambiamento[18]. Il grande Corso, infatti, era riuscito pienamente a esprimere il suo genio strategico dopo aver riformato alla radice tutti i meccanismi amministrativi che sovrintendevano al funzionamento della macchina bellica, affidandone l'esecuzione al Generale Vignolle[19]; dal risanamento finanziario per combattere gli sprechi, con l'istituzione dei Commissari militari, alla puntualità relativa alla paga della truppa, fino alla grande riforma del sistema degli appalti delle forniture dell'Armata, finalizzata a colpire il malfunzionamento, la corruzione e l'incapacità di chi, senza merito, occupava, all'interno dell'Armata d'Italia, posizioni di responsabilità. Poi la riforma delle scuole militari, l'impegno nell'addestramento e nella formazione, anche del personale civile del ministero della Guerra e tutti quei provvedimenti presi da Napoleone proprio per colpire la "cattiva amministrazione", causa prima dei mancati successi, indipendentemente dalle doti individuali di comando.

Da questo punto di vista, l'idea del Generale Ricotti per superare la cultura dinastica dell'Esercito era quella di modificare la base del reclutamento, da effettuarsi non più a livello regionale o territoriale, ma a nazionale, su modello francese, anche per, da una parte rafforzare comunque il ruolo di tradizionale sostegno dell'assetto politico-sociale, dall'altra far sentire le istituzioni militari italiane come un grande patrimonio condiviso del Risorgimento nazionale, avvicinandone le problematiche alla realtà della nuova opinione pubblica.

Naturalmente, il reclutamento nazionale, avrebbe però comportato un'ulteriore spinta all'accentramento amministrativo, a causa della centralizzazione di tutto il complesso sistema di movimenti di reclute e riservisti, con inevitabili conseguenze sull'aumento dei costi e sulla prevalenza della dimensione politica su quella tecnica che, invece,

[18] Sulle riforme amministrative dell'Armata d'Italia nel periodo napoleonico cfr. M. Scazzoso, *Il Ministero della Guerra nella repubblica Cisalpina*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", n. 14, 2006 e, dello stesso autore, *Il Ministero della Guerra tra Repubblica Italiana e Regno d'Italia (1802-1813)*, in "Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica", n. 16, 2008.

[19] Sulle riforme del Generale Vignolle cfr. Scazzoso, *Il Ministero della guerra nella repubblica Cisalpina*, cit.

tale riforma intendeva modificare. Tutto ciò, alla vigilia di una nuova fase della politica estera italiana, conseguente anche all'adesione al trattato della Triplice Alleanza, che vedeva il giovane Stato unitario impegnato, anche sul piano militare, nel consolidamento della sua posizione europea e nella scelta coloniale[20], nel rafforzamento delle alte gerarchie militari e in un corrispondente maggior impegno finanziario. Sarà così proprio la Sinistra storica, dopo il 1876, a dover gestire l'aumento delle spese militari, anche in conseguenza del nuovo ruolo internazionale del Paese, minando quelle rigorose logiche di pareggio del bilancio, tipiche del liberismo ortodosso del ceto dirigente della Destra storica, al servizio della nuova volontà di potenza dell'Italia, in una logica d'intervento pubblico in campo economico, in continuo bilanciamento tra nuovi investimenti e necessità di risparmio e di rigore amministrativo, fino al fallimento dell'esperienza coloniale stessa.

Nel 1881, si ha un primo esempio di questa volontà di cambiamento, con i provvedimenti del nuovo Ministro della Guerra Generale Emilio Ferrero, con l'ampliamento degli organici dell'Esercito da dieci a dodici Corpi d'Armata, ossia ventiquattro divisioni, novantasei reggimenti di fanteria su tre battaglioni e ottantasette distretti militari per il reclutamento. Questo primo tipo di interventi però, mostrava un difetto di natura amministrativa, ossia, la preoccupazione di provvedere più alla cornice della riforma, l'aumento delle divisioni e dei Corpi, che non alla consistenza effettiva delle stesse unità operative; riforme che non sono sembrate realizzare una sintesi equilibrata tra lo sviluppo quantitativo dell'Esercito e degli armamenti, con un adeguato impegno nella formazione dei reparti e con nuove regole per l'addestramento, la formazione e la selezione del personale militare, trascurando il ruolo fondamentale delle Accademie, con una relativa amministrazione dei costi di gestione che, tra il 1885 e il 1887 erano passati da circa 300 milioni annui, tra Esercito e Marina, a circa 400 milioni.

Dall'unificazione dell'Esercito del 1861, per la prima volta, le Forze Armate si trovavano ad affrontare, non solo compiti "interni" di difesa del sistema, ma anche compiti "esterni" di sostegno alle ambizioni coloniali del ceto dirigente liberale.

[20] Sul tema cfr. Sabbatucci-Vidotto, *op. cit.*; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, 1970; G. Rochat, *Adua. Analisi di una sconfitta*, in A. Del Boca (a cura di), *Le ragioni di una sconfitta*, Roma-Bari, 1997, pp. 343-58.

Crispi, ad esempio, in funzione del nuovo ruolo italiano, aveva chiesto uno stanziamento straordinario per la guerra imminente di 403 milioni per l'Esercito e 158 milioni per la Marina; tuttavia, l'impreparazione e l'incapacità dei comandi, uniti alla mancata razionalizzazione delle risorse finanziarie e alla disorganicità amministrativa, portarono poi, come è noto, alla sconfitta coloniale (Dogali, 1887) e alla relativa crisi della compagine governativa[21].

Al fine di governare la crisi economica degli anni Novanta, evitando il corso forzoso della moneta, fu allora necessario procedere a una nuova politica di contenimento della spesa pubblica, anche e soprattutto in campo militare. Toccò dunque proprio a un generale, Luigi Pelloux, Ministro della Guerra dal 1891 al 1893, uomo di fiducia del Re Umberto I, Presidente del Consiglio dal 1898 al 1900, il compito ingrato di programmare una politica economica basata sul risparmio e sul taglio dei costi di gestione che, in campo militare, si risolse in congedamenti anticipati, tagli alle spese per l'addestramento dei quadri e delle truppe e contrazione complessiva dell'erogazione finanziaria; tutto questo però, senza intaccare sensibilmente l'intelaiatura dei comandi e il relativo numero degli ufficiali.

Emergeva così un altro carattere tipico dell'originario modello burocratico italiano; quello della sua anticongiunturalità, nel senso che la pubblica amministrazione veniva spesso utilizzata in modo improprio e per fini diversi da quelli di una fornitura di una serie di sevizi, nel modo più efficiente possibile, al costo minore possibile. Lo strumento amministrativo, ancora una volta, serviva a raffreddare situazione di difficile governabilità, a livello occupazionale, in un quadro di rigidità organica, preoccupato solo di conservare i tradizionali equilibri di potere e le rendite di posizione, proprio per quell'originaria funzione di tenuta del sistema attribuita, subito dopo l'unificazione, al comparto burocratico.

Un problema che si ripropose anche nel successivo periodo dei governi di Giolitti[22], contrassegnato dal decollo industriale italiano e

[21] Cfr. F. Bonini, *Francesco Crispi e l'unità. Da un progetto di governo un ambiguo "mito" politico*, Roma, 1997; G. Melis, *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, in "Le Carte e la Storia", n. 9, 2003; G. Astuto, *"Io sono Crispi". Adua 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Bologna, 2005; D. Adorni, *Francesco Crispi. Un progetto di governo*, Firenze, 1999.

[22] Cfr. F. Barbagallo, *Da Crispi a Giolitti. Lo stato, la politica, i conflitti sociali*, in Sabbatucci-Vidotto, *op. cit.*; F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del*

che avrebbe dovuto rappresentare un'occasione importante per la modernizzazione delle Forze Armate, con la conversione di parte delle innovazioni tecnologiche proprio al settore militare e, soprattutto, con l'opportunità per la grande industria di relative lucrose commesse.

Giolitti, per il quinquennio 1901-06, attuò, a tale proposito, un consolidamento del bilancio con il quale veniva assicurata una somma prestabilita, nell'ordine di 239 milioni per il Regio Esercito e 121 milioni per la Regia Marina, al fine di garantire le risorse necessarie al cambiamento delle strutture, per adattare meglio la Forza militare alle nuove regole imposte dalla crisi dell'imperialismo europeo e della prossima tipologia di guerra. Contestualmente all'impegno finanziario, il nuovo governo, con due decreti, del 1906 e del 1908, ridisegnava la funzione del Capo di Stato Maggiore, facendolo diventare il Comandante designato dell'Esercito in caso di guerra, che, come massima autorità tecnica, si contrapponeva al Ministro della Guerra, massima autorità politica, rinnovando quel dualismo tra amministrazione e politica, mai del tutto risolto nell'esperienza italiana e che tanta parte ha sempre avuto nel cattivo funzionamento della strategia istituzionale. La mancanza di flessibilità del modello amministrativo italiano, dopo la scelta dell'omologazione del 1865, ha sempre determinato la scarsa penetrabilità al cambiamento, anche in campo militare, originando un sistema a due velocità di modernizzazione; quella rapida del sistema politico-sociale e quella assai più lenta del sistema amministrativo.

Solo il consolidamento di una cultura e di una sensibilità amministrative, tipiche delle riforme degli ultimi trent'anni, con la trasformazione in senso manageriale del modello di pubblica amministrazione e delle politiche pubbliche, sotto l'impulso della globalizzazione e delle regole giuridiche dell'Europa comunitaria, è stato finalmente in grado di coniugare la modernizzazione delle istituzioni, anche in campo militare, con la politica del rigore finanziario[23]; si pensi, ad esempio, alla

liberalismo classico (1861-1901), Roma-Bari, 1999; A. Aquarone, *L'Italia giolittiana (1896-1915)*, Bologna, 1981; G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, a cura di N. Valeri, Torino, 1952.

[23] Sulle prospettive di riforma della pubblica amministrazione, nel quadro dei nuovi principi manageriali cfr. G. Capano, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, 1992; R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2002; G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, 1998; F. Longo, *Federalismo e decentramento*, Milano, 2001.

fine della leva obbligatoria, alla costituzione di un Esercito professionale preparato, operativo e meglio organizzato, oltre alla nascita delle Agenzie militari che, come in tutti i comparti pubblici, rappresentano quella alternativa al modello burocratico ministeriale, capace di operare quella svolta necessaria a raccogliere le urgenti sfide del tempo presente. Agenzie, dotate di una certa autonomia gestionale e finanziaria, atta a valorizzare la prevalenza della dimensione tecnica del moderno concetto di guerra, rispetto alle logiche politiche tradizionali.

Tutti cambiamenti che hanno poi consentito all'Italia di svolgere, ad esempio attraverso la partecipazione alle varie missioni internazionali, quel ruolo di prestigio esterno e di riconoscimento internazionale, occupando, grazie all'attività delle Forze Armate, quella posizione centrale nelle crisi del nostro tempo che i fautori del Risorgimento e dell'unificazione politico-militare, avevano sperato di vedere un giorno realizzata.

Le Forze Armate. Dall'Armata Sarda al Regio Esercito (1861-1914)

di Pietro Del Negro

L'Esercito pilastro ideologico e istituzionale dell'Italia

Nel rispetto della divisione del lavoro concordata con gli organizzatori del convegno, affronterò il tema che figura nel programma sotto il profilo della storia sociale, dirigendo il faro dell'attenzione soprattutto sul problema dei rapporti tra la società militare e la società civile[1]. Nei discorsi di eminenti parlamentari e negli interventi di pubblicisti sia in divisa che in borghese il nuovo Esercito Italiano fu spesso evocato non solo come «il filo di ferro che ha cucito insieme l'Italia» (Luigi Settembrini), ma anche come l'istituzione, che aveva riunito «tutti gli Italiani sotto l'onore della stessa Bandiera e di tutte le forze morali, unificatrici e civilizzatrici del Paese, [era] divenuta la più efficace» (Pasquale Villari)[2]: in sintesi, volendo ripetere quello che scrisse, sempre negli anni successivi alla nascita del regno d'Italia, Carlo Mariani, l'Esercito era «la più bella rappresentazione della nostra unità ed eziandio il di lei più efficace fattore»[3].

All'Esercito fu quindi riconosciuto per il passato e assegnato per il futuro un ruolo doppiamente centrale, sia in quanto protagonista del processo di unificazione dell'Italia, sia in quanto strumento di nazionalizzazione, di centralizzazione e di civilizzazione di una società priva

[1] La rassegna più esauriente e acuta sulla bibliografia circa il tema di questo intervento è senza dubbio quella di F. Minniti, *Le Italie liberale e fascista in tempo di pace*, in P. Del Negro (a cura di), *La storiografia militare in Francia e in Italia negli ultimi vent'anni. Due esperienze a confronto, Secondo incontro franco-italiano (Venezia 27-28 aprile 2001)*, Roma, 2000, pp. 91-143.

[2] Cit. in P. Del Negro, *L'esercito italiano da Napoleone a Vittorio Veneto fattore di unità nazionale?*, in S. Bertelli (a cura di), *La chioma della vittoria. Scritti sull'identità degli italiani dall'unità alla seconda repubblica*, Quaderni del Castello di Gargonza, n. 11, Firenze, 1997, pp. 53-81 (69).

[3] C. Mariani, *L'esercito italiano nel passato e nell'avvenire, Opera premiata con medaglia d'oro dalla Società pedagogica italiana nell'anno 1870*, Milano, 1871, p. 7.

di un vero e proprio collante ideologico[4], attraversata da tante spinte centrifughe e in molte sue aree assai arretrata, come avrebbe sottolineato con accenti particolarmente crudi, a quest'ultimo proposito, il Capitano Alessandro Bianco di Saint-Jorioz, un conte piemontese autore di un acuto «studio storico-politico-statistico-morale-militare» sul brigantaggio dei primi anni 1860, quando avrebbe affermato che la protagonista di quelli che chiamava ironicamente «fasti briganteschi» era «una popolazione che, sebbene in Italia e nata Italiana, sembra appartenere alle tribù primitive dell'Africa, ai Noueri, ai Dinkas, ai Malesi di Pulo-Penango»[5].

Di qui un profilo in senso lato culturale dell'ufficiale italiano che mirava a rileggere la stessa formazione professionale alla luce dei problemi del nuovo Stato. L'ufficiale non poteva essere unicamente un quadro militare, ma doveva essere anche un quadro "nazionale". Come scriveva Paulo Fambri agli inizi del 1866, dopo aver messo in evidenza che in Italia «l'unità è rappresentata appena dal solo esercito», spettava a quest'ultimo dare «al paese il suo uomo nuovo»[6], fare, dopo l'Italia, anche gli italiani. L'Esercito doveva essere la «scuola della nazione», un «istromento di civile educazione»[7]. Niccola Marselli, il maggior ideologo dell'Esercito Italiano nell'ultimo terzo dell'Ottocento, sarebbe andato ancora più in là, identificando nell'istituzione il massimo depositario di una religione civile alternativa rispetto a quella della Chiesa cattolica[8], una pretesa che s'appoggiava anche sul fatto che, soprattutto negli anni dell'unificazione, molti conventi erano stati trasformati in caserme[9].

---

[4] Cfr. Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, a cura di P. Del Negro-N. Labanca-A. Staderini, Milano, 2006.

[5] A. Bianco di Saint-Jorioz, *Il brigantaggio alla frontiera pontificia dal 1860 al 1863*, Milano, 1864, pp. 12 e 31. Cfr., sulle implicazioni militari di tale prospettiva, P. Del Negro, *Un esercito e una marina per l'espansione coloniale dell'Italia. Dall'unità ad Adua*, in P.L. Ballini-P. Pecorari (a cura di), *Alla ricerca delle colonie (1876-1896)*, Venezia, 2007, pp. 173-86.

[6] P. Fambri, *Questioni di guerra e di finanza. Memoria*, estratto da "Il Politecnico", marzo 1866, p. 20.

[7] P. Gramantieri, *L'ufficiale moderno*, Messina, 1893, pp. 13 e 29.

[8] N. Marselli, *La vita del reggimento. Osservazioni e ricordi*, Firenze, 1889, pp. 206-207.

[9] P. Del Negro, *Caserma e città nel discorso militare dell'Italia liberale*, in *Convegno nazionale di studi "Esercito e città dall'unità agli anni Trenta"*, Spoleto, 11-14 maggio 1988, 2 voll., Perugia, 1989, vol. I, pp. 149-168 (154).

Nel 1890 Giulio Cesare Abba avrebbe introdotto, in uno dei più fortunati tentativi della pubblicistica di lanciare un ponte tra l'Esercito e il Paese, *Uomini e soldati. Letture per l'esercito e per il popolo* (cinque edizioni tra il 1890 e il 1921), la figura di un comandante di un distretto militare, il quale «aveva certe idee religiose» (era, cioè, un convinto cattolico), «ma stava di buonissima voglia negli uffici del Distretto, sebbene fossero in un antico convento, e la chiesa fosse stata mutata in magazzino di panni, scarpe e zaini. Diceva che ogni tempo ha le sue milizie: che una volta erano di monaci, ora erano di soldati»[10]. Tre anni più tardi il Capitano Pietro Gramantieri avrebbe ripreso, ne *L'ufficiale moderno*, le tesi di Marselli: «ogni spirito colto e liberale vede con piacere lo scomparir delle forme del culto»[11]. Perfino nel 1915, dopo che la guerra di Libia, così come era successo in precedenza in occasione delle altre guerre coloniali dell'Italia, aveva notevolmente contribuito a riavvicinare Chiesa ed Esercito, una *Sinossi di stilistica e didattica militare* destinata agli allievi della Scuola di Modena si sarebbe limitata a concedere che il sentimento religioso poteva essere considerato «quale fondamento del dovere morale» unicamente «per coloro che ancora un altro fondamento non hanno saputo o potuto sostituire»[12].

Modello di Esercito e società

In effetti, questa versione "alta" dell'Esercito quale pilastro ideologico oltre che istituzionale dell'Italia era entrata in crisi, per certi aspetti, ancora prima del 1866. Negli anni tra il 1859 e il 1863 l'Italia aveva offerto, come doveva scrivere sul finire degli anni 1860 Carlo Corsi nel suo *Sommario di storia militare*, uno «stupendo esempio di un considerevolissimo aumento di un esercito regolare eseguito con ordine meraviglioso», un incremento che per di più era stato imperniato, «per via di fusione progressiva di milizie diverse», su «quel forte quadro d'istituzioni militari che fu con grande saviezza mantenuto

[10] G.C. Abba, *Uomini e soldati. Letture per l'esercito e per il popolo*, Bologna, 1890, p. 74.

[11] Gramantieri, *op cit.*, p. 27.

[12] *Sinossi di stilistica e di didattica militare per il I anno di corso degli allievi e sottufficiali allievi*, Modena, 1915, p. 105.

dall'Italia tale quale era già assodato in Piemonte»[13]. In altre e più prosaiche parole l'Armata Sarda si era trasformata nell'Esercito Italiano sul filo di una politica contraddistinta dalla netta prevalenza degli elementi di continuità su quelli che potevano riflettere più da vicino le novità della rivoluzione italiana. Ci si era ripromessi di conservare un «quadro d'istituzioni militari», quello che il Regno di Sardegna si era dato nei primi anni 1850 in seguito alle riforme di Alfonso La Marmora, riforme che si erano ispirate, tra l'altro, al modello francese dell'Esercito di caserma, a uno strumento quanto mai lontano dalla prospettiva di una guerra rivoluzionaria condotta in nome di ideali nazionali.

Di qui delle scelte che erano di per se stesse contraddittorie rispetto a quella che possiamo chiamare, per brevità, la linea Marselli. Da un lato si volle creare un faraonico Esercito di professionisti affatto fuori della portata delle risorse finanziarie del Paese. Infatti, sarebbe stata messa a segno una quota – più di quindicimila ufficiali di carriera – di poco inferiore a quella che l'Esercito Italiano avrebbe raggiunto mezzo secolo più tardi nell'agosto del 1914, ma non va dimenticato che tra le due date la popolazione italiana era salita da ventidue a trentasei milioni; sarebbe stata mantenuta una ferma quinquennale – settennale per la cavalleria – che tra l'altro avrebbe permesso all'Esercito Italiano di raggiungere nel 1863 una dimensione, più di duecentosessantamila uomini, superiore di almeno due volte a quella che si ricava dalla sommatoria delle Forze Armate di pace nell'Italia preunitaria e, anche in questo caso, poco diversa da quella effettivamente sotto le armi alla vigilia dello scoppio della Grande Guerra. Dall'altro, spettò ai sottufficiali offrire il contributo più consistente alla dilatazione del corpo ufficiali. Si può calcolare che nel 1866 più della metà, più probabilmente i due terzi, di quest'ultimo fosse costituito da "giberne", il termine che nel gergo dell'epoca designava gli ufficiali provenienti dai sottufficiali, vale a dire da chi, se si esclude qualche eccezione, non aveva certamente alle spalle un bagaglio culturale e un'apertura mentale all'altezza di quanto era richiesto ad un quadro "nazionale". Inoltre si sa che soltanto 1.700-1.800 ex garibaldini furono accolti, dopo parecchie traversie, nel corpo ufficiali, una selezione che era stata ispirata, più che da motivazioni, anzi preoccupazioni politiche, dall'esigenza

[13] C. Corsi, *Sommario di storia militare*, 4 voll., Torino, 1869-1871, vol. III, p. 218.

di salvaguardare un'identità corporativa di matrice aristocratica nei confronti di un mondo borghese che era ritenuto fondamentalmente estraneo ad una mentalità militare[14]; a questa vocazione corporativa va anche imputata l'immissione di più di 2.300 ufficiali ex borbonici, molti dei quali provenienti dalle file dei sottufficiali e che in ogni caso presentavano un profilo medio poco esaltante, ma che erano comunque giudicati, in quanto di carriera, preferibili alle teste calde degli ex garibaldini.

Già prima dell'infelice campagna del 1866, la crisi dell'Esercito lamarmoriano, aggravata, tra l'altro, da quello che il futuro Capo di Stato Maggiore Alberto Pollio avrebbe definito l'effetto «dissolvente» della «repressione del brigantaggio»[15], era apparsa irreversibile. In seguito, come avrebbe scritto Felice Sismondo, «*Custoza e le economie fino all'osso* dominarono la situazione, la *poesia* della professione militare sfumò, e ne rimase la *prosa*, e che prosa!»[16]. Una tesi che era stata anticipata nel 1867 da un maggiore G. Pinna, il quale era partito dalla constatazione che «due anni or sono, l'esercito formava l'oggetto più caro che possedesse l'Italia: beato colui che ne indossava la divisa, fortunati quei genitori che vedevano i loro figli lieti per gli onori ricevuti, fiduciosi di ottenerne maggiori; tutti unanimemente convenivano che la nazione realmente esisteva nell'esercito», allo scopo di mettere in guardia i lettori del periodico fiorentino «La legislazione e l'amministrazione militare» nei confronti delle polemiche che avevano preso di mira l'Esercito e che, a suo avviso, puntavano a sostituirlo con «una certa invenzione che chiamano nazione armata»[17].

In realtà la risposta del governo e dei militari italiani alla crisi, se comportò necessariamente una revisione delle scelte lamarmoriane, ne mise in discussione soltanto in parte il quadro strategico. È vero che nel 1879 Giuseppe Guerzoni, un ex segretario di Garibaldi approdato a lidi più rispettabili, avrebbe affermato che l'Esercito Italiano

[14] «Dovendosi reclutare al di fuori dell'aristocrazia, si preferiva pescare nella fedele *Lumpen-Bourgeoisie* dei sottufficiali piuttosto che nella borghesia *tout-court* dove potevano allignare anche personaggi pensanti e pericolosi», sottolinea giustamente L. Ceva, *Dalla campagna del '59 allo scioglimento dell'esercito meridionale*, in F. Mazzonis (a cura di), *Garibaldi condottiero. Storia, teoria, prassi. Atti del convegno nazionale di Chiavari (13-15 settembre 1982)*, Milano, 1984, pp. 311-35 (329).

[15] A. Pollio, *Custoza (1866)*, Torino, 1903, p. 22.

[16] F. Sismondo, *Saggio sulla questione del reclutamento degli ufficiali in Italia*, estratto da "Rivista Militare Italiana", 1873, p. 46.

[17] G. Pinna, *Bozzetti militari*, Firenze, 1867, pp. 3-4 dell'estratto.

non era «altro che la stessa Nazione armata, ordinata in un organismo più militare e più saldo»[18], ma è anche evidente che un baratro separava la Nazione armata di popolo auspicata dai Cattaneo e dai Garibaldi dalla versione di Stato approvata da Guerzoni, la milizia di cittadini pronti a diventare soldati nel caso di una guerra legittimata dall'ideologia liberal-nazionale dall'Esercito regolare di soldati, i quali nella stragrande maggioranza erano privi del diritto di voto e quindi aspettavano ancora una promozione a cittadini, che in effetti avrebbero ottenuto soltanto alla vigilia della Grande Guerra, quando sarebbe stato introdotto il suffragio universale.

La riforma Ricotti

Nello stesso tempo va tenuto presente che la svolta della prima metà degli anni Settanta, la conversione del sistema militare italiano dal modello francese a quello prussiano realizzata da Cesare Ricotti Magnani, il Ministro della Guerra di quegli anni[19], puntava, stando ai suoi apologeti, a una riformulazione dei rapporti tra l'Esercito e la società italiana in una chiave ancora più "progressista" di quella che si era imposta, più negli auspici che nella realtà, negli anni dell'unificazione. Mentre l'Esercito di La Marmora tendeva di fatto a porsi, al di là dei proclami di Fambri riguardo all'«uomo nuovo», quale un'istituzione separata e separante rispetto al paese, quello di Ricotti doveva rappresentare, secondo Marselli, «la cittadinanza che difende sé stessa», aspirava a far sì che «la Caserma» fosse, come lo era in Germania, «al servizio della Civiltà». Che i nuovi ordinamenti di Ricotti «rispond[essero] allo sviluppo naturale e progressivo di una società democratica»[20], va certamente riconosciuto.

Gli anni di leva furono portati da cinque a quattro e poi a tre: non fu soltanto un alleviamento quantitativo di quella che negli ambienti cattolici e conservatori era polemicamente chiamata l'«imposta del sangue», ma tale decisione comportava anche l'abbandono dell'idea

[18] G. Guerzoni, *L'esercito in Italia*, Padova, 1879, p. 33.

[19] Esemplare l'analisi di G.C. Berger Waldenegg, *Die Neuordnung des italienischen Heeres zwischen 1866 und 1876. Preußen als Modell*, Heidelberg, 1992.

[20] N. Marselli, *La guerra e la sua storia*, 3 voll., Milano, 1875-77, vol. I, p. 164; Id., *Gli avvenimenti del 1870-71. Studio politico e militare*, 2 voll., Torino, 1871, vol. I, p. 16.

che la coscrizione dovesse fornire dei semi-professionisti, se non dei professionisti *tout court*, dei soldati che erano considerati tanto più affidabili quanto meno avevano conservato, dopo anni e anni di servizio militare, del loro originario carattere "civile". Furono inoltre soppressi quei privilegi concessi al censo, che permettevano a una componente significativa della borghesia e dell'aristocrazia di evitare il servizio militare grazie ad istituti quali la surrogazione, la liberazione o l'affrancazione. Nel 1875 furono affermati «il principio e l'applicazione dell'obbligo generale e personale al servizio militare di tutti i cittadini atti alle armi»[21], trasformando quello che in precedenza era un obbligo di fornire un *tot* di reclute imposto a un circondario in un dovere individuale, al quale ci si poteva sottrarre soltanto se le condizioni fisiche e mentali non lo consentivano.

Tuttavia va anche aggiunto che di fatto questo principio "democratico" fu incrinato dalla decisione di continuare a ricorrere al sorteggio allo scopo di suddividere i coscritti giudicati abili in tre categorie, la prima con una ferma triennale, la seconda con un periodo d'istruzione di quaranta giorni e la terza destinata a essere mobilitata solo in caso di guerra. Lasciare alla sorte il compito di distribuire in modo assai ineguale il peso della coscrizione non deponeva certo a favore della razionalità del sistema. Inoltre non fu accolto un pilastro fondamentale del sistema prussiano, il reclutamento territoriale, anche se furono introdotti dei temperamenti e delle eccezioni al reclutamento nazionale grazie all'istituzione, rispettivamente, dei distretti militari, dove le reclute trascorrevano il primo mese della loro vita militare più o meno vicine a casa, e delle compagnie degli alpini[22].

La prospettiva marselliana di una reciproca integrazione tra l'Esercito e la società – «il nostro paese ha bisogno di militarizzarsi e disciplinarsi come il nostro Esercito di coltivarsi», scriveva l'allora docente di Storia generale alla Scuola di guerra di Torino[23] – fu perseguita con esiti soltanto in parte soddisfacenti. Quanto alla militarizzazione del Paese, la crisi finanziaria rese di fatto impossibile raggiungere quei traguardi che, almeno in linea teorica, la riduzione della ferma aveva

[21] [F. Torre], *Della leva sui giovani nati nell'anno 1854 e delle vicende dell'esercito dal 1º ottobre 1874 al 30 settembre 1875. Relazione a S.E. il Ministro della Guerra*, Roma-Firenze, 1876, p. IX.

[22] Cfr. M. Mondini, *Alpini. Parole e immagini di un mito guerriero*, Roma-Bari, 2008.

[23] Marselli, *Gli avvenimenti del 1870-71*, cit., vol. I, p. 140.

ravvicinato. Infatti, se il budget destinato alla leva fosse rimasto lo stesso, la diminuzione degli anni del servizio militare avrebbe consentito di inviare sotto le armi una percentuale più alta di coscritti e quindi di far piantare radici a quell'«obbligo generale e personale» introdotto da Ricotti. Ma il bilancio militare permise di trattenere sotto le armi soltanto un'aliquota piuttosto bassa di ogni classe d'età – tra un quarto e un quinto (sempre meglio, comunque, del settimo in vigore nei secondi anni 1860) – e impedì assai spesso, come del resto era successo anche in precedenza, di convocare la seconda categoria per il periodo d'istruzione previsto[24].

Negli anni Sessanta, l'Esercito era stato considerato «la scuola della pazienza, delle privazioni, delle fatiche, delle marcie, dell'ubbidienza»[25]. Dopo le riforme Ricotti si voleva che diventasse «scuola di civiltà», che i congedati portassero «in seno alle proprie famiglie lo spirito militare, l'affetto verso le patrie istituzioni ed il sentimento vero della disciplina e della moralità»[26]. Quel che è certo è che negli anni Settanta l'Esercito promosse con buoni risultati quella che fu chiamata «la redenzione degli analfabeti» grazie ad un efficace *mix* tra il bastone e la carota; Ricotti non solo rese obbligatoria «la scuola del leggere e dello scrivere» riservata agli analfabeti, ma decise che i soldati, che non «davano qualche saggio di lettere», rimanessero sotto le armi fino al termine della ferma, anche se la loro classe era congedata, come avveniva di solito, con alcuni mesi d'anticipo[27]. La diminuzione degli anni di ferma contribuì anche a una riduzione del fenomeno della renitenza: il

[24] Gli studi di maggior respiro sulla leva nell'Italia liberale sono quelli di P. Del Negro, *La leva militare in Italia dall'Unità alla Grande Guerra*, in Id., *Esercito, Stato, società. Saggi di storia militare*, Bologna, 1979, pp. 168-261 e di V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, vol. II, *La «Nazione Armata» (1871-1918)*, Roma, 1990.

[25] G. Olivati, *La piazza d'armi dell'esercito italiano, l'istruzione e il reclutamento militare e una nuova Guardia Nazionale*, Verona, 1867, p. 25.

[26] L. Fantacchiotti, *Sulla organizzazione dell'esercito italiano. Proposte*, Codogno, 1867, pp. 12 e 124; anche se lo scritto del Capitano Fantacchiotti precede le riforme Ricotti di alcuni anni, ne anticipa tuttavia in misura significativa i programmi (dalla ferma triennale alla soppressione delle surrogazioni) e lo spirito.

[27] [F. Torre], *Della leva sui giovani nati nell'anno 1849 e delle vicende dell'esercito dal 1º ottobre 1870 al 30 settembre 1871. Relazione a S.E. il Ministro della Guerra*, Roma-Firenze, 1872, p. 61; [Id.], *Della leva sui giovani nati nell'anno 1852 e delle vicende dell'esercito dal 1º ottobre 1872 al 30 settembre 1873. Relazione a S.E. il Ministro della Guerra, Roma*, 1874, p. 88; [Id.], *Della leva sui giovani nati nell'anno 1862 e delle vicende dell'esercito dal 1º ottobre 1876 al 30 settembre 1877. Relazione a S.E. il Ministro della Guerra*, Roma-Firenze, 1878, p. 56.

punto più basso della curva sarà raggiunto nel 1884, alla vigilia di un rilancio in grande stile dell'emigrazione, il fattore che anche in precedenza aveva maggiormente pesato sulla propensione degli italiani a sottrarsi al servizio militare. Tra gli altri provvedimenti di Ricotti diretti a riconciliare la società civile con quella militare merita di essere ricordato quello che tolse la norma, che imponeva ai soldati in congedo illimitato che desideravano sposarsi di ottenere il relativo permesso dalle autorità in divisa.

Quanto al progetto di integrare maggiormente la borghesia nell'Esercito nel rispetto della tesi, cara a Fambri, che «le gerarchie morali e sociali cre[assero] le militari» («nel tempo che il figlio del contadino diventa un buon soldato», spiegava il deputato veneziano a metà degli anni Settanta, riferendosi alla tradizionale società agraria, «è naturale che il figlio del castaldo diventi un buon caporale e quello del fattore, dell'ingegnere, del proprietario, un buon sergente»[28] e, nella riserva, un buon ufficiale), mieté assai pochi successi non tanto a causa delle resistenze corporative dell'istituzione militare, che pure non mancarono, quanto perché fu condiviso soltanto da una ristretta minoranza delle *élite* civili. Nell'Italia liberale ebbe la meglio, come scrisse Gehrard Ritter a proposito della Francia, un liberalismo della paura[29]: «l'ideale militare del borghese», era la convinzione-deprecazione di Guerzoni, «si ferma al carabiniere»[30]. Mentre in Germania il blocco di potere Junker-borghesia si riconosceva direttamente nell'«Esercito popolare regio» alla Guglielmo I, espressione e strumento della vittoria dello Stato e delle classi dirigenti, vecchie e nuove, sulle classi inferiori e sulla società civile, invece in Italia la borghesia, essendo – come scriveva Guglielmo Ferrero – «neghittosa, disgustata, piena di rancori acerbi e diffidenze verso lo Stato»[31] e nel contempo incapace di esercitare una salda egemonia sulle classi subalterne, se da un lato nutriva un'«avversione contro il militarismo» in una misura tale che non si riscontrava, sempre secondo Ferrero, in altri Paesi europei[32], dall'altro puntava su

[28] P. Fambri, *La società e la Chiesa a proposito della nuova legge di reclutamento*, in "Nuova Antologia", X (1875), n. 5, p. 143.

[29] G. Ritter, *I militari e la politica nella Germania moderna*, vol. I, *Da Federico il Grande alla prima guerra mondiale*, tr. it., Torino, 1967.

[30] Guerzoni, *op. cit.*, p. 14.

[31] G. Ferrero, *Il militarismo. Dieci conferenze*, Milano, 1898, pp. 356-57.

[32] *Ibi*, p. 353.

un Esercito regio, che le garantisse "dall'esterno", appunto in quanto carabiniere, il controllo sociale.

Non meraviglia quindi che fin che fu loro possibile le *élite* nobiliari e alto-borghesi approfittassero largamente degli istituti della renitenza legale quali la surrogazione e l'affrancazione (facendo sì, con queste scelte, che la leva continuasse a pesare quasi esclusivamente «sopra quel numero sterminato di uomini, che non hanno in questo mondo altro patrimonio che le loro braccia»)[33] e che, quando furono chiuse da Ricotti le strade tradizionali del privilegio censitario, trasformassero il volontariato di un anno, una variante della leva a beneficio degli abbienti che era stata adottata con l'obiettivo di militarizzare, come era avvenuto in Prussia, la borghesia, in una «vera risurrezione dell'aborrita affrancazione con parvenze più moderne», in un «avanzo d'antico ed odioso privilegio»[34]. Dal punto di vista militare il volontariato di un anno diede un contributo quantitativamente esiguo (dal 1871 alla grande guerra si ebbe una media annua di millecinquecento «soldati distinti» – ma erano stati presto ribattezzati «soldati dipinti» – mentre avrebbero dovuto essere, stando ai calcoli dei militari, almeno tre volte tanti) e qualitativamente scadente (nel primo decennio del Novecento più del 40% dei volontari di un anno venne congedato con il grado di caporale, una prova evidente del «fallimento dell'istituzione»: «in fatti qual'è quella recluta», si chiedeva la Commissione d'inchiesta per l'Esercito istituita nel 1907, «col corso compiuto delle scuole elementari, che in un anno non riesca ad acquistare l'idoneità a caporale?»)[35].

---

[33] C. Curci, *Le conquiste dell'Ottantanove esposte ed esaminate*, in "Civiltà Cattolica", ser. V, XI (1864), p. 412.

[34] E. Arbib, *La ferma del soldato in tempo di pace*, in "Nuova Antologia", XXV (1890), n. 13, p. 92 e Commissione d'inchiesta per l'esercito [Commissione parlamentare istituita dalla legge 6 giugno 1907, n. 287], Quarta relazione concernente i temi: La ferma sotto le armi: relazione della maggioranza e della minoranza, allegati. Operazioni di leva … Volontariato di un anno … Regolamento di disciplina militare … (26 maggio 1909), Roma, 1909, p. 95.

[35] *Ibi*, pp. 94-95. Nonostante che la Commissione avesse denunciato, come abbiamo visto, il «fallimento» del volontariato d'un anno, l'istituto fu conservato fino al 1920, un indice del suo evidente carattere, appunto, di «privilegio» a beneficio della borghesia. Aveva certamente ragione Ferrero quando stigmatizzava «l'estremo egoismo di quella parte della classe dirigente che è favorevole al militarismo, ma alla quale, come a tutte le classi privilegiate dei regimi ingiusti, manca il sentimento dei più elementari doveri civili. Che cosa si può mai sperare di una classe la quale, appena scoppiata la guerra d'Abissinia, e mentre i suoi giornalisti e rappresentanti andavano predicando e scrivendo tante cose sull'onore della bandiera, faceva escludere i

Nel 1882 le palesi insufficienze del volontariato di un anno indussero a istituire dei corsi allievi ufficiali presso i Corpi dell'Esercito, ai quali potevano partecipare i coscritti della I categoria in possesso di una certa istruzione, una decisione che appare presa a favore di quella classe media poco facoltosa, che non era in grado di approfittare, dati i costi elevati, delle facilitazioni offerte dal volontariato di un anno, ma che premeva anch'essa per ottenere una diminuzione della ferma[36]. Sismondo riteneva che gli ufficiali di complemento potessero diventare «un nuovo e prezioso elemento di vitalità per l'esercito», ma in effetti furono giudicati dalle gerarchie militari un «ripiego» senza dubbio imposto dalle imponenti dimensioni assunte dagli eserciti del tempo[37], ma al quale era comunque opportuno ricorrere in dosi omeopatiche in modo da conservare agli ufficiali di carriera la loro posizione dominante anche sotto il profilo quantitativo. Di conseguenza il numero degli ufficiali di complemento fu mantenuto in tempo di pace a un livello affatto insufficiente, come è sottolineato dal fatto che nel corso della Grande Guerra il dato iniziale dovette essere moltiplicato per sette volte[38].

Quanto al progetto di «coltivare» la classe militare mediante una nuova strategia del reclutamento e della formazione culturale degli ufficiali, esso fu colato a picco dal concorso di più cause, dalla fedeltà alla tradizione corporativa (non fu adottata la direttiva prussiana di escludere la possibilità che i sottufficiali diventassero degli ufficiali, ma ci si limitò a portare da un terzo a un quarto il contributo dei sottufficiali alle nomine a sottotenente; continuarono ad assolvere un ruolo decisivo nel reclutamento i collegi militari) alla propensione a identificare la classe dirigente in base a un parametro non tanto culturale quanto censitario, dalla scelta di una formazione eccessivamente incentrata sulle matematiche e sul sapere tecnico (Sismondo si era invece battuto a favore di una cultura umanistica: voleva che uscissero

suoi ragazzi, i volontari di un anno, dal sorteggio dei militari destinati alla guerra?» (Ferrero, *Il militarismo*, cit., p. 357).

[36] Del Negro, *La leva militare*, cit., pp. 207-208.

[37] F. Sismondo, *Appunti di organica militare*, Torino, 1879, p. 186.

[38] P. Del Negro, *La mobilitazione di guerra e la società italiana (1915-1918)*, in "Il Risorgimento", XLIV (1992), n. 1, pp. 1-21 (4). Cfr. una recente riconsiderazione degli aspetti quantitativi delle nomine degli ufficiali di complemento durante il primo conflitto mondiale in Id., *L'esercito italiano, i volontari e i giovani nella Grande Guerra*, in F. Rasera-C. Zadra (a cura di), *Volontari italiani nella Grande Guerra (1914-1918)*, Rovereto, 2009, pp. 5-43 (40-43).

dai collegi militari «dei poeti e degli ideologi»)[39] alla mancanza di una qualsivoglia programmazione nella gestione dei quadri.

Tutto ciò favorì l'appiattimento del profilo dell'ufficiale su una linea burocratico-corporativa, mentre a sua volta l'Esercito, i cui portavoce tra Otto e Novecento avevano abbandonato la Camera dei Deputati[40], fu indotto a dare per scontato che i legami che connettevano le gerarchie militari alle istituzioni nazionali, monarchia in testa a tutte, garantissero una volta per tutte l'identificazione e la comunione con il Paese. Gli insuccessi africani e la repressione dei moti popolari nel corso della crisi di fine secolo diedero il colpo di grazia a un'istituzione che da tempo aveva perduto l'alone mitico risorgimentale[41]. Il «povero esercito» era – scriveva nel 1908 il futuro Ministro della Guerra Antonino Di Giorgio – «ridotto, o considerato, un grosso corpo di gendarmeria, malpagato, maltrattato, malcontento»[42].

Non è certamente un caso che, mentre tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento sorgevano dei musei di storia militare nazionale o statale in non pochi Paesi europei, tra i quali la Francia e l'Austria-Ungheria, in quella fase storica l'Esercito Italiano preferisse invece moltiplicare i musei d'Arma e di Corpo, scegliesse, per un certo verso, di rifugiarsi nel culto delle glorie e delle tradizioni delle istituzioni "primarie" di appartenenza, abdicando, di conseguenza, a una visione complessiva e articolata della sua storia. D'altronde già nel 1884 l'Esposizione generale italiana di Torino aveva riservato la recente storia patria – vicende militari comprese – a un Padiglione del Risorgimento nazionale imperniato su Vittorio Emanuele II e sul suo Esercito, mentre la galleria della guerra era stata costruita come una diramazione della galleria del lavoro e aveva ospitato una raccolta di «materiali moderni» in grado di illustrare non la storia, ma la tecnica dei «vari rami del servizio militare»[43]. Non stupisce, ancora, che prima della Grande Guerra in Italia fossero attive soltanto tre associa-

[39] Sismondo, *Saggio sulla questione del reclutamento*, cit., pp. 69 e 72.

[40] N. Labanca, *Militari deputati e deputati militari (1848-1922)*, in [Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari], *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, a cura di G. Caforio e di P. Del Negro, Milano, 1988, pp. 437-64 (449-52).

[41] P. Del Negro, *La professione militare nel Piemonte costituzionale e nell'Italia liberale*, *ivi*, pp. 211-30.

[42] A. Di Giorgio, *Il caso Ranzi e il modernismo nell'esercito*, Firenze, 1908, p. 10.

[43] P. Del Negro, *Da Marte a Clio. I musei militari italiani dalle origini alla Grande Guerra*, in *I musei della Grande Guerra dalla Valcamonica al Carso, Atti del Convegno*, in "Annali del Museo Storico Italiano della Guerra", III (1994), pp. 5-24 (17-22).

zioni d'Arma, le quali riguardavano due armi "speciali", che avevano alle spalle una solida tradizione di mutuo soccorso, i carabinieri e i finanzieri, nonché il più prestigioso corpo d'*élite* della fanteria, i granatieri di Sardegna[44]: la presa della società militare sulla società civile era ancora assai lontana dall'obiettivo di un'integrazione. Sarebbe stato necessario attendere la guerra di Libia e, soprattutto, la Prima Guerra Mondiale prima di poter registrare, nel bene e nel male, un mutamento significativo in questo quadro asfittico.

[44] Id., *Nota introduttiva*, in F. Ferrandino-G. Lenci-G. Segato (a cura di), *Generazioni in armi*, Padova, 1995, pp. 13-16.

Le Forze Armate. La Regia Marina (1861-1914)

di Pier Paolo Ramoino

I primi anni della Regia Marina

A premessa di quanto dirò vorrei sottolineare soprattutto per gli studenti che mi ascoltano che intenderei trattare l'argomento che mi è stato assegnato non solo dal punto di vista della storia delle relazioni internazionali, ma anche utilizzare un'ottica geopolitica per meglio comprendere l'evoluzione del pensiero navale italiano nel periodo in questione in relazione ai cambiamenti della politica estera del Paese.

Innanzi tutto la data di nascita della Marina Militare Italiana non è, a nostro parere, il 17 marzo 1861, data di proclamazione del nuovo Regno, bensì il 17 novembre 1860, data di pubblicazione del Decreto Luogotenenziale[1] in cui il Cavour, Presidente del Consiglio e Ministro della Marina del Regno di Sardegna, organizzava la Forza Armata attraverso la fusione delle Marine Sarda, Toscana, Pontificia e Borbonico-Siciliana[2]. Il suddetto Decreto ha in se molte novità organizzative e sembra soprattutto risentire del pensiero "geostrategico" del Cavour. Infatti, la nuova Forza Armata, chiamata ufficialmente "Marina Militare", appare organicamente suddivisa in tre settori periferici, i Dipartimenti, che se pur retti economicamente dalle stesse leggi e regolamenti, dovevano avere amministrazione separata[3]. Le aree di giurisdizione dei tre Comandi sono chiaramente illustrate nel Decreto: il Dipartimento Settentrionale avrà responsabilità delle acque dal confine francese sino all'estremità delle province toscane, comprendendo la Sardegna e le isole dell'Arcipelago Toscano, il Dipartimento Meridionale parte dall'estremità nord delle "Provincie

[1] Era Luogotenente Generale di S. M. nei Regi Stati il Principe Eugenio Savoia-Carignano, essendo il Re Vittorio Emanuele II al comando delle forze schierate in campagna.

[2] Di fatto, in quel tempo, esistevano sia una Marina del Regno delle Due Sicilie (legittimista) sia una Marina Siciliana (garibaldina).

[3] Così recita il Decreto citato.

Napoletane" e giunge sino a Santa Maria di Leuca, comprendendo la Sicilia, infine il Dipartimento dell'Adriatico parte da Leuca per giungere alle Bocche del Po. I Comandanti Generali dei Dipartimenti dovranno essere viceammiragli o contrammiragli, con attribuzioni e doveri identici a quelli del Comandante Generale della Regia Marina sarda[4].

Genova, Napoli e Ancona sono i porti prescelti per essere sede dei Comandi, precisando che Genova verrà lasciata per la Spezia, quando in quest'ultima sede sarà completato l'Arsenale in progetto. I due Dipartimenti maggiori hanno un ruolo importante nella struttura tecnica, addestrativa e territoriale della nuova forza armata, il Dipartimento Adriatico ha invece soprattutto un ruolo "militare" in previsione di un impiego delle Forze Navali nazionali in supporto a una politica estera che vede verso nord-est e verso i Balcani i futuri obiettivi nazionali. Il Cavour quindi sembra avere una visione strategica di ampio respiro mirante certamente a una penetrazione commerciale nell'Impero ottomano, che si affaccia nel lato meridionale dell'Adriatico e si estende nel Mar Nero e nel Levante, ove tradizionalmente genovesi e veneziani hanno dimostrato i loro interessi, ma anche ad assumere un ruolo militare per eventuali "operazioni di completamento" dell'unità nazionale verso Venezia. Questo interesse strategico è dimostrato dalla volontà del governo di potenziare Ancona quale base navale principale in funzione antiaustriaca, anche dopo la morte del "Grande tessitore" avvenuta il 6 giugno 1861.

Il "problema adriatico", che, a nostro parere, ha rappresentato (e forse rappresenta tuttora) un invariante strategico della nostra Nazione, era, al tempo del Cavour, ulteriormente complesso. Le basi maggiori della nostra flotta erano tutte nel Tirreno, mentre quelle austriache erano prossime alla zona di operazione[5]; i porti adriatici del ex Regno delle Due Sicilie erano in pessime condizioni di manutenzioni e non potevano considerarsi delle vere basi navali.

Al problema geografico, difficilmente risolvibile in tempi brevi, si aggiungeva il problema tecnico. L'unità d'Italia coincide, infatti, nel

[4] Il Comandante Generale della Marina Sarda, normalmente residente a Genova, era, di fatto, la massima autorità militare della Forza Armata e dipendeva esclusivamente dal Ministro della Marina a Torino.

[5] Le distanze tra Napoli e Brindisi e tra Messina e Ancona sono rispettivamente di 432 e 525 miglia, mentre le distanze tra Pola e Ancona e tra Venezia e Ancona sono di 76 e 117 miglia.

campo della tecnologia navale, con il passaggio dalla vela al vapore e dagli scafi in legno a quelli in ferro, passaggio che mise in crisi tutte le Marine, compresa quella britannica, considerata giustamente la più importante e significativa. Il Cavour, sempre attento all'innovazione tecnologica, comprende l'importanza del momento e dedica energie anche al problema del vapore, impostando un programma navale di trasformazioni di vecchie unità e di nuove costruzioni, che i suoi successori porteranno a termine, ma la Marina Italiana del 1861 non è certo tecnologicamente evoluta per mancanza di un'adeguata industria cantieristica alle spalle e per addestramento del personale proveniente da marinerie differenti per tradizioni e cultura.

Il Decreto del 17 novembre 1860 è però interessante anche per i risvolti organizzativi che contiene, ma manca la creazione di un organo operativo centrale di pianificazione. Certamente la mancanza di uno Stato Maggiore centrale portò a una carente preparazione strategica delle successive operazioni belliche, a cui si sommò l'esclusività del potere politico nelle nomine di un Comandante in Capo effettivo o comunque designato per condurre l'Armata Navale in combattimento. Anche questa carenza potrebbe essere attribuita alla difficoltà di fusione del personale di alto grado delle Marine regionali e forse dalla mancanza di una figura di spicco, quale un Principe del Sangue o un eroe di guerra, a cui affidare questo compito di alto valore aggregante[6].

La realtà politico-strategica degli anni Sessanta si presentava assai più difficile di quella gestita sapientemente dal Cavour degli anni dell'unificazione nazionale, «nascendo senza tradizioni, tra difficoltà enormi, la marina italiana avrebbe avuto bisogno, per essere all'altezza dei tempi, di uomini eccezionali … Purtroppo, il solo uomo eccezionale che presiedette alla sua nascita laboriosa era il suo ministro, troppo assorbito dalle questioni di stato per essere veramente … il Colbert italiano»[7].

[6] Sullo stato delle Marine preunitarie cfr. A. Iachino, *La campagna navale di Lissa*, Milano, 1966, che cita, tra l'altro, il pesante giudizio del Randaccio (C. Randaccio, *Storia delle marine militari italiane dal 1750 al 1860 e della marina militare italiana dal 1860 al 1870*, 2 voll., Roma, 1886) sugli ammiragli in servizio nel 1866 («degli ammiragli sapevasi generalmente in Marina pauroso il Persano, apprezzato come marinaio l'Albini, ma nessuno ignorava che egli fosse pochissimo intelligente; del Longo si stimava il carattere, ma non la valentia come ammiraglio … degli altri ammiragli si faceva anche minor conto»).

[7] M. Gabriele, *La prima Marina d'Italia*, Roma, 1999, p. 55.

Nel campo della strategia operativa la Marina si doveva, infatti, preparare a combattere in un teatro lontano dalle proprie basi maggiori con unità spesso obsolete, nel campo della strategia dei mezzi doveva rapidamente ristrutturarsi abbracciando nuove tecnologie non tutte in pieno possesso della Nazione[8]. Il Mediterraneo, naturale palestra del potere marittimo della nuova Nazione, era certamente dominato dalla *Royal Navy* con cui la giovane Marina Italiana manteneva rapporti assai cordiali, ma verso cui subiva certamente un naturale senso d'inferiorità. La Marina vedeva possibili protagonisti mediterranei anche la Marina francese e quella spagnola, con cui era difficile misurarsi, e quella austriaca, con cui prima o poi si doveva confrontare in combattimento.

La giovane Marina Italiana non poteva che sostenere con i suoi mezzi antiquati la politica estera del governo, cercando di migliorare la sua organizzazione tecnica e operativa. La morte di Cavour l'aveva però privata di un eccezionale Ministro e la situazione politica interna del Paese non consentiva quella stabilità dei dicasteri, che sola avrebbe permesso la realizzazione di lunghi programmi navali (nuove costruzioni e raddobbi) e delle conseguenti pianificazioni operative e addestrative. Dal gennaio 1860 al giugno 1866 si alternarono alla Presidenza del Consiglio sei Capi del governo e il Ministero della Marina ebbe ben dieci titolari[9].

Ma la politica estera del Paese riusciva a dare con la sua non convenzionalità notevoli risultati sul piano strategico; saggiamente si rimandò il problema romano, che ci avrebbe visto contro il nostro vecchio alleato francese, dotato non solo di un Esercito considerato il migliore d'Europa, ma anche di una grossa Marina efficiente e basata a Tolone e in Corsica pronta quindi a intervenire nel delicato scacchiere del Tirreno settentrionale. La Convenzione con la Francia del 1864 e il trasferimento della capitale del Regno a Firenze, aveva allontanato le truppe francesi dal territorio pontificio, ma non aveva cambiato, di fatto, la relatività strategica a noi decisamente sfavorevole. Molto più promettente era una nuova possibilità di alleanza con lo Stato più

[8] Per molti anni il personale tecnico di macchina sarà, infatti, straniero, come stranieri saranno i principali fornitori delle unità tecnologicamente più avanzate.

[9] Di cui uno solo, il Persano, ufficiale in servizio attivo (3 marzo 1862-8 dicembre 1862) e due ufficiali in ritiro, il Ricci (8 dicembre 1862-22 gennaio 1863) e il Di Negro (25 gennaio 1863-22. aprile 1863).

militare della Germania, il Regno di Prussia, che contrastava all'Austria la supremazia sugli Stati tedeschi.

Le trattative tra l'Italia e la Prussia si conclusero con una convenzione militare l'8 aprile 1866 e nonostante i buoni uffici di Francia, Gran Bretagna e Russia, la guerra scoppiò nel giugno dello stesso anno. La convenzione non accennava all'impiego delle forze navali italiane, si trattava, infatti, di una *blitzkrieg* di tipo terrestre in cui i prussiani dovevano premere da nord le forze austriache, mentre l'Italia doveva fissare nell'area veneto-padana il maggior numero di reparti avversari. L'idea strategica funzionò e la vittoria prussiana di Sadowa concluse, di fatto, il conflitto a favore degli alleati italo-prussiani, anche se nel teatro meridionale le nostre forze furono sconfitte a Custoza (24 giugno 1866)[10]. Quando l'avviso a ruote *Esploratore* del Comandante Orengo alle 7.45 del 20 luglio 1866 si presentò davanti a Porto San Giorgio di Lissa con, a riva, il segnale «Bastimenti sospetti in vista», il Comandante in capo italiano, Carlo Pellion di Persano, comprese che stava per iniziare la prima battaglia navale della nuova Marina Italiana. Sappiamo che dalla scoperta del nemico alla conclusione della giornata la condotta tattica italiana fu confusa e inconcludente, due belle unità vennero perse nello scontro con la squadra del Tegetthof e al comandante italiano, alla fine della triste giornata, non rimase che dire l'infelice frase «Siamo rimasti padroni delle acque».

La decisione di cambiare la strategia operativa dal *sea control* alla *power projction ashore* con un'operazione anfibia ci pare comunque logica e Lissa appare un obiettivo molto promettente. Dista, infatti, 130 miglia da Ancona, base principale della flotta italiana e 165 miglia da Pola, ha in Porto San Giorgio un'ottima rada per crearvi una base passeggera per le operazioni di blocco della costa dalmata. Ma il cambio di strategia ha due importanti nei: le forze da sbarco italiane sono poco addestrate e il lungo periodo richiesto dal bombardamento dei forti e dall'azione delle fanterie di marina fissa in un punto preciso dello scacchiere l'intera flotta, trasferendo quindi l'iniziativa all'avversario. Il Tegetthof, avvertito dai difensori dell'isola mediante telegrafo[11], può uscire in mare a forze riunite, dirigere sul punto di sicuro concentramento del nemico e attaccare le forze navali italiane

[10] Per la descrizione della guerra terrestre si rimanda a E. Scala, *La guerra del 1866 ed altri scritti*, Roma, 1981.

[11] Il taglio del cavo telegrafico tra Lissa e Zara avrebbe dovuto precedere qualsiasi operazione, ma così non fu.

nella sempre complessa fase di appoggio a uno sbarco. Le conseguenze della sconfitta italiana a Lissa furono molto più pesanti sul piano psicologico che su quello pratico; infatti, anche con due buone unità perdute la superiorità in numero di navi era ancora nelle nostre mani. Ma le vicende diplomatiche della rapida fine del conflitto, che nonostante Custoza e Lissa, ci fanno entrare in possesso del Veneto, non consentono un'operazione di rivincita; il Persano viene condannato dal Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, l'opinione pubblica e lo stesso Sovrano perdono la loro precedente grande fiducia nella Marina, che cominciò a sentirsi poco amata ed incompresa.

Il trattato di pace con l'Austria, firmato dal Generale Menabrea a Vienna il 3 ottobre 1866, fu seguito secondo la prassi consolidata tra il 1859 e il 1861 da un *referendum* del popolo veneto con risultato favorevolissimo[12] all'annessione al Regno e il Re Vittorio Emanuele II entrò trionfalmente a Venezia il 7 novembre.

La situazione internazionale vedeva però quasi immutato il sistema dell'equilibrio diplomatico-militare europeo: a due imperi militarmente forti (quello francese e quello austriaco) si affiancavano due imperi assai indeboliti (quello russo e quello ottomano), mentre l'Impero britannico dominava i mari con la sua catena di basi e la sua onnipotente flotta. Le due giovani nazioni, vincitrici dell'ultimo conflitto, che si affacciavano all'arengo internazionale, il Regno di Prussia, divenuto guida della Confederazione germanica del nord e tradizionalmente forte sul piano militare, e il Regno d'Italia sorto, a parere di molti, attorno al Piemonte con una politica di successive annessioni, sembravano destinate ad avvicinarsi per comunanza di molti interessi. In questo assai complesso sistema politico-strategico dovevano interagire le relazioni internazionali italiane e consolidarsi una strategia nazionale. La situazione geografica nazionale era quindi condizionante e la nostra politica estera presentava alcuni elementi critici. Non si trattò però di crisi "geostrategica", perché il risultato pratico della Terza guerra d'indipendenza aveva notevolmente migliorato la situazione adriatica, dandoci il possesso dell'intero Veneto, di tutta la foce del Po e, in particolar modo, di Venezia, con il suo ampio porto lagunare e il suo storico Arsenale. Il "problema adriatico", pur non risolto, si presentava in modo meglio gestibile, dati anche i buoni rapporti con la Sublime Porta e con il Montenegro.

[12] I risultati furono 647.246 a favore dell'annessione e soli 69 contro.

Rimaneva il timore di un'improvvisa azione navale francese contro le coste tirreniche o la Sardegna, ma la situazione internazionale, dopo gli accordi diplomatici riguardanti lo Stato della Chiesa con la nazione d'oltralpe e la tensione crescente di quest'ultima nei riguardi della Prussia, sembrava sconsigliare a Napoleone III azioni militari contro l'Italia. Non si trattò neppure di crisi "militare" in quanto le limitate perdite della guerra del 1866 non avevano intaccato la superiorità italiana in forze da combattimento nei riguardi dell'Austria, mentre il piano di rinnovamento della flotta pensato dal Cavour e dal Persano iniziava a dare i suoi frutti. La crisi "d'immagine" nei riguardi dell'opinione pubblica aveva avuto però la triste conseguenza di far si che il Parlamento assegnasse alla Marina "scarsi bilanci", che venivano a condizionare le impellenti necessità di cambiamento dello strumento in relazione alla rapidità delle innovazioni tecnologiche, sempre costose, che si rendevano necessarie nel campo della costruzione degli scafi in metallo, delle nuove artiglierie rigate e, soprattutto, delle macchine a vapore.

I Ministri della Marina che si succedettero tra il 1866 e il 1882 non poterono, quindi, occuparsi di strategia marittima in senso teorico, presi dal problema di far quadrare i bilanci del loro dicastero ma, di fatto, furono sempre occupati in problematiche di "strategia del mezzi"[13] per sviluppare nuovi strumenti adeguati ai tempi, armarli con personale sufficientemente addestrato, impiegarli in missioni di rappresentanza nazionale non solo in Mediterraneo, ma anche in oceani lontani[14]. In questa situazione il bilancio della Marina, che 1866 aveva toccato i 61,9 milioni, scese l'anno successivo a 45,6, continuò a scendere negli anni successivi sino ad arrivare nel 1870 al *record* negativo di 25,1 milioni con 11.980 persone in servizio; nei primi anni Ottanta vi è un miglioramento, ma si deve giungere all'anno finanziario 1886-1887 perché il Ministero si veda finalmente assegnati 95,3 milioni[15].

[13] P.P. Ramoino, *Il problema della Strategia dei mezzi*, in "Rivista Marittima", Gennaio 1986, cui si rimanda per le definizioni di "strategia dei mezzi" e per le discussioni sulla teoria strategica relativa.

[14] Già nel 1866, pur con il problema della guerra con l'Austria, il governo aveva inviato la corvetta *Magenta* al comando del C.F. Vittorio Arminjon a circumnavigare il globo. L'unità, partita il 2 febbraio 1866, rientrò in Italia il 28 marzo 1868.

[15] G. Fioravanzo, *La Marina nel suo primo secolo di vita*, Roma, 1961, tabelle a p. 52.

Politica estera italiana e *naval diplomacy*

Il 1870 muta però a nostro favore la situazione internazionale. La Francia sconfitta a Sedan dalla Prussia, non è più in grado di ergersi a protettrice militare del Papato, e il sogno risorgimentale di annettere Roma si fa realtà. Le operazioni sono quasi esclusivamente terrestri, ma il 1870 vede comunque l'impiego della "Squadra d'evoluzione" in Tirreno per appoggiare dal mare il corpo di spedizione che conquista Civitavecchia[16] e, quindi, il 20 settembre, Roma, completando l'unificazione nazionale e il Risorgimento. Le operazioni rivelano il non perfetto addestramento della flotta e in alcuni casi l'obsolescenza dei mezzi, ma nel complesso dimostrano che lo strumento navale è in grado di svolgere i suoi compiti fondamentali di vigilanza costiera e d'altura, oltre che appoggiare lungo le coste l'attività operativa dell'Esercito.

Con la presa di Roma e il successivo spostamento della capitale, il problema strategico marittimo cambia ulteriormente. L'Adriatico rimane, di fatto, un condominio italo-austriaco, in cui alla dominante posizione di Pola nella parte settentrionale si contrappone il nostro buon controllo del Canale d'Otranto. In questo scacchiere si tratta di mantenere il più a lungo possibile lo *status quo*, mirando a compensi territoriali o commerciali nei Balcani in caso di avanzata verso sud dell'Impero asburgico. Più complessa è la situazione in Mediterraneo occidentale, dove la Marina francese, superiore in forze, ha una posizione geostrategica di privilegio con la sua ben collocata base di Tolone, dominante le nostre linee di comunicazione dalla Liguria verso Gibilterra, e con le basi minori in Corsica tiene sotto scacco le coste liguri, toscane, laziali e le isole dell'arcipelago dell'Elba. Elemento di stabilità in Mediterraneo rimaneva la flotta britannica, che, basata a Malta, dominava da posizione centrale questo mare, che, con l'apertura del Canale di Suez (avvenuta nel 1868), rappresentava, per il Regno Unito, la "via delle Indie". Con la *Royal Navy* i rapporti della nostra Marina, nati nel periodo della spedizione dei Mille, rimanevano ottimi, ma la politica britannica realmente marittima e imperiale non alimentava speranze di alleanze antifrancesi. Si dovevano cercare e trovare altre soluzioni politiche ai nostri problemi.

Le turbative costanti nei Balcani, che avevano messo l'Impero russo in perenne contrasto con Costantinopoli, portarono al Congresso di

[16] G. Gonni, *Le cronache navali dell'anno 1870*, Roma, 1932.

Berlino nel 1878. Il capolavoro diplomatico di Bismarck disegnò l'Europa degli equilibri ma, di fatto, per l'Italia non vi furono mutamenti strategici importanti. La minaccia francese diveniva ancora più sentita nel 1881, quando la Francia, con un'abile azione diplomatica, ottenne il protettorato della Tunisia. Con Biserta in mano francese, anche l'area meridionale del nostro Paese diveniva esposta a possibili operazioni di incursione contro le città marittime o di *arrassement* contro il traffico con le isole maggiori. Il possesso francese della Tunisia rappresentò certamente, per il giovane Regno d'Italia, la più sentita sconfitta diplomatica del cinquantennio; gli interessi nazionali a Tunisi, in quel periodo, erano, infatti, molto forti sia sul piano commerciale sia su quello dell'emigrazione, ma i molti tentativi di essere noi i protettori del *Bey* non poterono giungere a buon fine anche per l'ostilità britannica a vedere le due coste del Canale di Sicilia in mano alla stessa Nazione, con un'indiscussa posizione strategica dominante.

I Ministri della Marina che si succedettero al Depretis dal 1867 al 1882, dovettero quindi affrontare due problemi strategico-politici tra loro ingarbugliati: rinnovare la Marina per metterla tecnologicamente e operativamente all'altezza dei tempi e sostenere la minaccia francese a ovest e a sud e quella (minore ma sempre possibile) austriaca a est. La situazione realmente difficile fu affrontata con grande realismo e intelligenza politica soprattutto da quattro personalità tra le più brillanti della storia della marineria nazionale: Augusto Riboty[17], Guglielmo Acton, Simone Pacoret di Saint Bon[18] e Benedetto Brin. Le soluzioni del nostro "problema marittimo" dal punto di vista strategico potevano essere, a nostro parere, solo:

– Una politica di riarmo navale con fortissimi investimenti (anche all'estero, viste le condizioni della nostra industria), per tentare una difficile parità con la Francia, con cui poi patteggiare successivamente un'improbabile alleanza; fare cioè quello che fece il Giappone alla fine del secolo per divenire una potenza marittima;
– Una politica di ricerca di alleanze con gli avversari della Francia per garantirci, come nel 1866, una copertura internazionale anche in campo militare.

[17] M. Gabriele, *Augusto Riboty*, Roma, 1999.
[18] E. Prasca, *L'ammiraglio Simone de Saint Bon*, Roma-Torino, 1906.

Logicamente solo quest'ultima via risultò realmente aperta e finalmente il 20 maggio 1882 fu firmato il trattato di alleanza con l'Impero austro-ungarico e con quello tedesco, che è storicamente noto come la "Triplice Alleanza". Esaminiamone i risultati in chiave marittima. All'atto della firma, l'Italia era la potenza terrestre meno forte delle tre, ma possedeva una Marina di tutto rispetto; l'alleanza garantiva un intervento terrestre dei nostri alleati in caso del temuto attacco preventivo alle nostre coste e questo rappresentava un sicuro deterrente contro la minaccia francese, ma in caso di fallimento della deterrenza l'intero sforzo militare in Mediterraneo sarebbe ricaduto sulla nostra Marina. Per ottenere un ulteriore motivo di equilibrio si cercò molto giustamente un accordo con la Gran Bretagna, potenza navale, di fatto, mediterranea in funzione dei suoi importanti interessi in questo scacchiere, ma in questo campo non si riuscì a ottenere che qualche dimostrazione di simpatia[19]. Il Ministro Brin[20] (che non fu solo un abile amministratore e un geniale progettista, ma anche un ottimo Ministro degli Esteri), confermò questa visione strategica di alleanza con gli Imperi centrali e di amicizia con la Gran Bretagna, affiancandole una politica di costruzioni navali verso la creazione e il mantenimento di una *well balanced fleet* che portò nel 1887 a una "Legge navale" che prevedeva stanziamenti straordinari per la Marina per oltre nove anni. Il giovane Paese, da poco più di venti anni sulla scena internazionale, riconosceva la necessità (già indicata dal Cavour) di dover diventare una potenza navale per potere esercitare un ruolo internazionale adeguato alle sue aspirazioni. La Triplice rimaneva l'unica soluzione strategica perseguibile, ma era importante anche perseguire la realizzazione di un potere marittimo.

La politica estera del nostro Paese tra la fine della Terza guerra di indipendenza e la conquista della Libia fu più "continentale" che "marittima", in quanto il problema dell'insicurezza dei confini con i forti vicini francesi e austriaci richiedeva molta prudenza e sagacia diplomatica. Certamente il "cerchio" più importante delle nostre relazioni esterne rimase quello europeo, in cui non potevamo avere una *Grosse Politik*, ma in cui con saggezza e perspicacia vi erano spazi per una politica d'espansione commerciale, coloniale e navale in aree oceaniche[21].

[19] M. Gabriele, *Le convenzioni navali della Triplice*, Roma, 1969, pp. 15-16.
[20] Id., *Benedetto Brin*, Roma, 1998.
[21] E. Serra, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo*, Milano, 1990.

I governi del giovane Regno d'Italia, forti della relativa sicurezza internazionale che dava loro la Triplice Alleanza, seguirono per le aree extraeuropee una politica estera e, di conseguenza una politica marittima, molto simile a quella del Regno di Sardegna per ciò che riguarda le cosiddette "stazioni" all'estero della Marina Militare. L'area di maggior interesse nazionale rimaneva quella sudamericana, dove numerose colonie di immigrati italiani si erano stabilite a Montevideo ed anche in altre località uruguayane, paraguaiane e argentine[22]. Inoltre la marineria genovese aveva mantenuto fiorenti linee di navigazione con collegamenti importanti con i porti dell'intera America meridionale sia sulla costa atlantica che pacifica. Nel 1871 si calcolava che vivessero oltre 200.000 italiani in Argentina, Uruguay e Paraguay, altre migliaia erano in Cile e in Perù. In questi ultimi Stati le nostre "colonie"[23] erano piuttosto influenti e non avevano necessità di una protezione immediata, sulla costa atlantica le nostre rappresentanze diplomatiche erano invece costantemente interessate ad una protezione militare che poteva essere esercitata solo da navi da guerra. Nel settembre 1865 fu così costituita al comando del Contrammiraglio di Netro la *Divisione navale dell'America meridionale*, che con vari nomi a seconda della forza del naviglio schierato e degli obiettivi assegnati rimase in quelle acque sino al dicembre 1906. Si trattò quindi di un'importante attività di presenza navale o di *naval diplomacy*, che dette alla nostra Marina l'occasione di un impiego più politico che operativo, forgiandone le qualità diplomatiche e addestrando Stati Maggiori ed equipaggi a lunghe attività oltremare[24].

Dal punto di vista politico-strategico questo impegno costante della Marina nella classica missione del "mostrar bandiera" fu certamente tipico del tempo, ma rappresentò, soprattutto dopo Lissa, un costante e importante collegamento con la diplomazia nazionale e straniera, dando rilievo nell'opinione pubblica e in Parlamento alla necessità di avere forze navali efficienti e pronte. Anche la strategia dei mezzi ne fu influenzata con la progettazione di incrociatori leggeri

[22] Gabriele, *Augusto Riboty*, cit., pp. 9-10.

[23] È interessante notare come il termine "colonie" sia usato dalla letteratura del tempo sia per indicare il vero possesso di zone di certa sovranità (ad esempio la Colonia Eritrea), sia per comprendere un gruppo numeroso di italiani all'estero (ad esempio le "colonie italiane" in Sudamerica).

[24] Fioravanzo, *op. cit.*, pp. 68-78; M. Gabriele-G. Friz, *La politica navale italiana dal 1885 al 1915*, Roma, 1982, pp. 71 e ss.

adatti all'impiego in quello che oggi viene definito il *constabulary role* della Marina. Nei primi venti anni della vita del Regno furono utilizzate fregate, corvette e cannoniere considerate non più militarmente impiegabili in squadra, successivamente si pensò di progettare unità di tipo "coloniale" come del resto facevano le altre Marine europee. In particolare l'entrata in servizio degli incrociatori classe *Regioni*[25] dette alla nostra Marina navi idonee a essere impiegate a lungo fuori dal Mediterraneo pur con limitato valore militare (del resto non richiesto dal tipo di missione) ma perfettamente adatte all'impiego in mari lontani, dove, del resto, furono impiegati anche gli incrociatori protetti di fine secolo. A titolo d'esempio, la lunga crociera del *Dogali* tra il 1904 e il 1907 fu particolarmente significativa, avendo l'unità risalito per oltre 4.000 chilometri il Rio delle Amazzoni con una lunga sosta nel porto fluviale peruviano di Iquitos. In questo quadro di "presenza" politico-strategica dobbiamo considerare le molte circumnavigazioni del globo condotte nella seconda metà del XIX secolo da nostre unità navali. Tra il 1866 e il 1868 la corvetta *Magenta* iniziò questo tipo di missione, che aveva il primario compito di mostrare la nuova bandiera del Regno in terre lontane; a questa missione di ottimo successo diplomatico seguirono altre tredici crociere, che permisero ai nostri equipaggi di percorrere gli oceani e farsi un'ottima esperienza nautica e diplomatica. Questa pratica continuò sino allo scoppio della guerra italo-turca, impegnando non solo le unità tipo *Regioni*, ma anche incrociatori di maggiori caratteristiche belliche, come l'ottimo *Piemonte*. Le campagne oceaniche duravano mediamente due anni e, a nostro parere, rappresentarono un significativo momento strategico per la nostra Marina, che veniva così meglio conosciuta nel mondo, dando anche una maggiore apertura culturale ai suoi ufficiali con lavori di tipo scientifico soprattutto nel campo idrografico.

L'Estremo Oriente fu anche esso teatro di numerose missioni, con stazioni navali prolungate soprattutto in Cina e importanti visite in Giappone. Dobbiamo ricordare che, alla fine del secolo XIX, le

[25] I sette incrociatori classe *Regioni* furono progettati dal Generale del Genio Navale Edoardo Masdea nel 1888 come "arieti-torpedinieri", di dislocamento di circa 2.500 tonnellate e armamento leggero di quattro cannoni da 152 e altri minori, con un'ampia autonomia (4.000 miglia) e un'abitabilità molto buona. Furono unità adatte ai compiti loro assegnati, ma non si comprende la decisione di costruire altri due incrociatori simili nel 1913 (*Basilicata* e *Campania*) quando le esigenze di presenza erano completamente cambiate.

potenze navali avevano stabilito in Cina delle "concessioni", vere basi di sovranità per permettere una migliore penetrazione commerciale nel Celeste Impero. Il primo tentativo italiano di ottenere una concessione fu però un fallimento, in quanto il governo cinese, forte anche dell'appoggio delle altre Potenze europee, che non vedevano di buon occhio una nostra penetrazione in aree ormai di loro esclusivo sfruttamento, rifiutò di assegnarci la baia di San Mun. L'operazione politico-diplomatica fu certamente mal condotta sul posto dai nostri inviati e, di fatto, costò le dimissioni del governo, in cui era Ministro degli Esteri l'Ammiraglio Felice Napoleone Canevaro[26] e dovremo arrivare al termine della cosiddetta "Guerra dei Boxer" per avere finalmente, nel 1901, la concessione di Tien-Tsin, che conservammo sino alla Seconda Guerra Mondiale.

Anche in Estremo Oriente le nostre unità svolsero comunque utili missioni di rappresentanza diplomatica e di presenza navale, costituendo spesso una Divisione navale quando retta da un ammiraglio o un Comando superiore se agli ordini di un capitano di vascello[27]. Certamente queste missioni di mostrar bandiera risultarono più complesse e difficili di quelle in Sudamerica, non solo per la lontananza del teatro operativo, ma per la costante presenza in quelle acque di più poderose unità britanniche, francesi, tedesche e statunitensi con alle spalle politiche estere più decise e più costanti. Fu comunque utile per la giovane Marina italiana mantenere contatti formali e informali con le forze navali degli altri Stati marittimi, ottenendo una "sprovincializzazione" tutto sommato pagata a prezzi bassi. Anche in questo caso la Marina rappresentava bene all'estero la nazione, integrando la difficile opera dei nostri diplomatici con missioni di presenza nei vari sorgitori asiatici e sui fiumi cinesi, dimostrando che la strategia della *naval diplomacy* si può avvalere anche di mezzi non troppo sofisticati quando direttive e preparazione delle varie attività sono di buon livello.

Il terzo teatro ove l'Italia riuscì a muoversi fu quello africano, scegliendo, perché la sola possibile, l'area del Mar Rosso e l'adiacente sezione dell'Oceano Indiano. La Marina partecipò da protagonista a questa pur modesta espansione coloniale con la prima visita a Massaua nel marzo 1868 della corvetta *Fieramosca*, continuando per tutto un decennio a esercitare sulle coste eritree una discreta presenza

[26] Gabriele-Friz, *op. cit.*, pp. 108 e ss.
[27] USMM, *L'opera della Marina Italiana in Cina*, Firenze, 1935.

navale, sino alla costituzione di una Divisione navale in Mar Rosso, che con le sue dieci navi maggiori e tre torpediniere procedette all'occupazione di Massaua e assistette le forze terrestri nella successiva occupazione dell'intera costa tra questa città e il porto di Assab con la conseguente proclamazione della piena amministrazione italiana della nuova Colonia Eritrea. Le spedizioni puramente militari videro sempre un'intensa attività di esplorazione dei territori e un'importante attività idrografica; inoltre la Marina acquisì benemerenze in campo internazionale partecipando in forze con le sue unità stazionarie e con una flottiglia di "sambuchi armati" alla repressione della tratta degli schiavi e del contrabbando di armi. Anche i negoziati con i sultanati dell'Oceano Indiano furono prevalentemente condotti a Zanzibar, Merca e Mogadiscio da unità navali e portarono alla proclamazione del protettorato sulla Migiurtinia e quindi alla colonizzazione della costa somala[28].

Anche in queste operazioni furono impiegate unità militarmente "minori" e furono curati con grande scrupolo i rapporti con la Marina britannica, in una visione strategica di *gunboat diplomacy* razionale e moderata. Anche nella crisi politico-diplomatica che seguì la sconfitta di Adua, la Marina fu presente per appoggiare le forze terrestri e continuare a mostrar bandiera nelle acque del Mar Rosso e sulla costa somala. Possiamo dire che la politica coloniale italiana si appoggiò molto sull'impiego di limitate forze navali sfruttando la flessibilità di un *local sea-power* che mise in luce quasi in ogni occasione la capacità diplomatica dei nostri ufficiali e la relativa efficacia dei mezzi impiegati. Logicamente, come per le attività in Sudamerica, anche la strategia dei mezzi ne fu influenzata, con lo stabilire buone basi navali nei porti eritrei e con l'impiego di unità da crociera di discrete caratteristiche di autonomia e abitabilità, in relazione soprattutto alle difficili condizioni climatiche. La "nave da guerra" fu utilmente usata quale mezzo di pressione e di rappresentanza nazionale nei riguardi dei Sultani e delle popolazioni locali in costanti operazioni di polizia marittima, che a poco a poco resero sicure le acque del Corno d'Africa.

Dal punto di vista geopolitico non possiamo trascurare però il fatto che le nostre prime colonie africane erano poste a notevole distanza dai nostri porti principali e si trovavano, di fatto, controllate dalla maggiore potenza marittima, che dominava il Canale di Suez e gli

[28] Fioravanzo, *op. cit.*, pp. 105-18; Gabriele-Friz, *op. cit.*, cap. III.

Stretti tra il Mar Rosso e l'Oceano Indiano, rendendoci quindi sempre soggetti agli umori della politica britannica. Ben diversa sarebbe stata una colonizzazione di province dell'Impero ottomano sulle coste mediterranee. In questo campo però la nostra politica estera si scontrò con quella francese e anche con una certa resistenza dei nostri alleati triplicisti e con la politica navale britannica. Il nostro maggior scacco fu, come abbiamo già detto, la mancata conquista della Tunisia, ove esisteva un'importante e ricca comunità italiana e forti interessi commerciali nazionali, che avrebbe concesso all'Italia il completo controllo del Canale di Sicilia, posizione geostrategica di enorme valore. La nostra Marina fu spesso impegnata in compiti di presenza navale nelle acque tunisine in una chiara continuità con la politica degli Stati preunitari, ma tutti i nostri sforzi furono inutili e il 13 maggio 1881, con il trattato del Bardo, la Francia proclamò il suo protettorato sulla Tunisia. Cadde per questo il governo Cairoli e cambiò in modo definitivo il quadro politico-strategico-navale del Mediterraneo con il possesso da parte francese degli ottimi porti di Tunisi e di Biserta[29].

Due particolari attività di *peacekeeping/peace-enforcing* debbono, infine, essere ricordate per l'efficace partecipazione delle nostre forze navali. Nel 1896 scoppiò la cosiddetta "crisi di Creta" a seguito dell'aperta ribellione della popolazione greca contro il dominio ottomano. Francia e Gran Bretagna, da sempre filo-elleniche, inviarono unità da guerra per proteggere i propri interessi e limitare le repressioni; anche l'Italia inviò l'incrociatore *Piemonte* quale stazionario. Si costituì nel tempo una vera forza internazionale con il compito di pacificare l'isola, che per posizione rappresentava un importante elemento della geopolitica del Mediterraneo. La nostra Marina partecipò con forze consistenti a tale attività e il comandante delle nostre navi, l'Ammiraglio Canevaro[30], fu nominato Presidente del "Consiglio degli Ammiragli" delle Potenze coalizzate. L'equilibrio e la competenza sia militare che diplomatica del Canevaro fecero sì che l'impresa di Creta possa annoverarsi tra le più riuscite della nostra diplomazia navale[31];

[29] C. Ciano, *Storia e potere navale nell'età contemporanea*, Pisa, 1984, pp. 20-21.

[30] Il Viceammiraglio Canevaro, che aveva partecipato da luogotenente di vascello alla battaglia di Lissa, fu un personaggio di spicco della Marina di fine secolo; aveva svolto l'incarico di Addetto navale a Londra, di Comandante dell'Accademia Navale e della Squadra attiva del Mediterraneo. Successivamente fu Ministro della Marina nel governo di Rudinì e Ministro degli Esteri dal 29 giugno 1898 al 14 maggio 1899.

[31] Gabriele-Friz, *op. cit.*, cap. V.

da quel momento, infatti, la nostra Marina ebbe un importante ruolo internazionale e la nostra politica navale si poté considerare uscita dalla sua laboriosa infanzia.

Altra importante partecipazione delle nostre forze navali si ebbe nella grande attività internazionale per la repressione della rivolta dei Boxer in Cina all'inizio del secolo XX. Pur non avendo in questo caso la direzione dell'impresa (logicamente affidata a un ammiraglio britannico), le nostre unità e le nostre forze da sbarco[32] si comportarono egregiamente sia nell'epica difesa delle Legazioni a Pechino sia nell'azione internazionale di ripresa di controllo delle aree d'interesse in Cina[33]. Il contributo della Marina a queste missioni, che oggi chiamiamo di "supporto alla pace", fu certamente importante, ma soprattutto dimostrò come una nazione, che vuole un suo posto nel "concerto" internazionale, ha realmente bisogno di una politica e una strategia marittima reattiva e flessibile con uno strumento pronto all'integrazione con altre forze navali, utilizzando al meglio i mezzi disponibili.

In conclusione possiamo vedere come la politica estera e coloniale del primo cinquantennio del Regno abbia potuto contare sulla sua Marina, che nel tradizionale ruolo di "mostrar bandiera" ha saputo pensare una "strategia di presenza" adeguata alle necessità del suo tempo. Il cinquantennio vide, infatti, più successi sugli oceani che in Mediterraneo e in tutti questi episodi la Marina fu protagonista; gli insuccessi diplomatici di San Mun e di Tunisi non possono, infatti, essere attribuiti alla strategia navale nazionale, ma solo alla debolezza intrinseca dell'Italia nel quadro delle maggiori Potenze.

[32] La Regia Marina non possedeva truppe di Fanteria di Marina del tipo marines in quanto i reggimenti *Real Navi* erano stati soppressi nel 1878 con un provvedimento, che ancora oggi non appare molto felice, legato alle problematiche di bilancio. Nelle attività all'estero si costituirono, quando necessario, delle "compagnie da sbarco" con parte degli equipaggi delle navi, addestrandole al combattimento terrestre quale fanteria leggera e dotandole di piccole artiglierie di accompagnamento. In questo caso dobbiamo dire che la strategia dei mezzi tutta legata alle navi non tenne conto che uno strumento navale equilibrato deve comprendere anche, pur piccoli, contingenti di Fanteria di Marina.

[33] Fioravanzo, *op. cit.*, pp. 86-90.

Le costruzioni navali

Il Giorgerini scrive che «Il Regno d'Italia e la sua Marina, all'indomani dell'unificazione e contrariamente ai propositi, si trovarono nelle condizioni proprie di un paese marittimo, ma nell'incapacità reale di esercitare una qualsiasi forma credibile di potere marittimo»[34]. A nostro giudizio questa incapacità aveva una sua fondamentale base nello scarso sviluppo industriale della nazione soprattutto nel campo delle costruzioni navali. I primi Ministri della Marina, a cominciare dallo stesso Cavour, furono costretti a far costruire all'estero le nuove unità da guerra con cui realizzare un primo strumento navale, facendo spesso scelte obbligate, ma che non portarono a una *well balanced fleet*. L'utilizzazione, anche essa obbligata, dei cantieri militari degli Stati preunitari e delle unità ex sarde, borboniche e toscane creò, di fatto, una forza navale troppo eterogenea non solo come mentalità e criteri addestrativi, ma anche e soprattutto come filosofia d'impiego dei mezzi. La "strategia marittima" dei primi anni del Regno ebbe quindi le sue maggiori limitazioni nell'impossibilità di effettuare grandi investimenti industriali nel campo marittimo, proprio nel momento topico del "cambiamento", che si manifestava con l'introduzione in servizio degli apparati motori a vapore, della corazzatura degli scafi e delle artiglierie rigate.

Per superare il "complesso di Lissa" si fece giustamente ogni sforzo per rinnovare lo strumento navale e dobbiamo al Riboty[35] l'impegno per modernizzare la Marina attraverso provvedimenti legislativi con investimenti di tipo pluriennale che avessero la caratteristica dell'organicità e dell'innovazione. Certamente innovativo fu il progetto dovuto a Benedetto Brin[36] delle navi da battaglia della classe *Duilio*, passato tra discussioni che si protrassero per oltre un decennio. Le due unità furono certamente, per il loro tempo, dei colossi e letteralmente "nuove" come concezione tecnica, tanto da dare un certo primato all'Italia

[34] G. Giorgerini, *Da Matapan al Golfo Persico*, Milano, 1989, p. 29.

[35] Gabriele, *Augusto Riboty*, cit.

[36] La figura di Benedetto Brin è certamente dominante nell'ultimo quarantennio del XIX secolo per le sue doti non solo ingegneristiche, ma anche strategico-militari e politiche. Il Brin ha certamente caratterizzato la Marina del suo tempo non solo con i suoi scritti e i discorsi parlamentari, ma con la cura che ha posto, da ministro e da alto funzionario tecnico, nella riorganizzazione costante delle strutture navali italiane. Triplicista convinto, il Brin ha anche retto con grande sagacia il Ministero degli Esteri. In proposito, cfr. Gabriele, *Benedetto Brin*, cit.

tra tutte le Marine delle maggiori potenze navali. Ma anche per queste unità, potentemente armate, ben protette e veloci, i tempi di costruzione dovuti alle lunghe attese di prodotti esteri (quali le piastre delle corazze e le artiglierie) rivelarono l'insufficienza della nostra industria[37]. Il Riboty, il Saint Bon e lo stesso Brin, resisi conto di tale insufficienza compirono ogni sforzo perché nascesse in Italia un'industria degli armamenti e una corrispondente industria cantieristica in mano privata. L'idea di assegnare ai nuovi complessi industriali (soprattutto all'Ansaldo di Genova e all'Orlando di Livorno) la costruzione delle nuove unità in programma, lasciando agli arsenali (anch'essi potenziati) il compito di effettuare i lavori di manutenzione al naviglio appare certamente in linea con una visione strategica di ampio respiro, che coinvolge l'intera nazione nel potenziamento della Marina. Il successo (anche se molto criticato in Parlamento) delle acciaierie di Terni e delle fabbriche d'artiglierie e di munizioni, fa parte di questi piani di sviluppo, che in circa vent'anni porta alla quasi completa indipendenza dalle forniture estere, confermando che il potere marittimo non è fatto solo di navi da guerra, ma anche da porti, arsenali, industrie e marina mercantile.

Anche in Italia il problema degli incrociatori viene affrontato con un certo interesse e si passa dagli incrociatori protetti a quelli corazzati con discreti risultati militari e industriali. Nel 1893 vengono ordinate due unità di caratteristiche molto equilibrate, i *Garibaldi*[38], progettate dal Ten. Gen. GN Masdea, che riscuotono subito un grande successo in campo internazionale. Le prime due unità vengono acquistate sullo scalo dall'Argentina, che ne acquista poi una terza e una quarta, mentre un incrociatore della stessa classe viene comprato dalla Spagna e due dal Giappone. Solo nel 1898 la nostra Marina potrà far entrare in servizio i suoi tre *Garibaldi*, *Varese* e *Ferruccio* di questa classe ben riuscita, che ha iniziato la lunga serie delle vendite all'estero di navi da guerra da parte dei nostri cantieri. In poco più di trenta anni, l'Italia è quindi divenuta da importatrice di tecnologia navale a riconosciuta e apprezzata esportatrice, risultato che dobbiamo soprattutto alla lungimiranza dei reggitori del ministero della Marina in quegli anni.

[37] Il *Duilio* fu impostato nel 1873 a Castellammare, ma fu consegnato nel 1880; il *Dandolo*, impostato anch'esso nel 1873 nel nuovo Arsenale della Spezia, fu addirittura consegnato nel 1882.

[38] G. Giorgerini-A. Nani, *Gli incrociatori italiani*, Roma, 1964, pp. 299 e ss.

Per la compagine marinara non sono però sempre rose e fiori: nel 1903; il deputato socialista Enrico Ferri accusa il Vice Ammiraglio Giovanni Bettolo (da poco Ministro) di aver favorito la Terni e altre industrie nazionali. Inizia una campagna che oggi definiremo di moralizzazione, che si conclude con un'inchiesta parlamentare. Le conclusioni dell'inchiesta, presentate nel 1906, sono di massima favorevoli alla Marina, ma vengono sottolineate carenze addestrative, logistiche, organiche e soprattutto amministrative[39]. Il Ministro Viceammiraglio Carlo Mirabello farà tesoro di queste indicazioni per migliorare, con appositi stanziamenti, la situazione degli approvvigionamenti e iniziare un piano di rafforzamento della Marina, eliminando le unità ormai usurate o obsolete e per mettere in cantiere quelle unità su cui poi si dovrà fare affidamento nella Prima Guerra Mondiale. L'impostazione della monocalibro *Dante Alighieri* nel 1909 chiude questo brillante, se pur controverso, periodo di sviluppo della Regia Marina.

Nei primi cinquant'anni del Regno d'Italia la politica estera e la politica navale seguirono strade non sempre parallele; di fatto, la Marina fu spesso usata in compiti "diplomatici", ma il nostro Ammiragliato influenzò poco la strategia globale del Paese. Nella realtà, la giovane Potenza europea, venuta fuori da rivoluzioni e da interventi stranieri (Francia, Gran Bretagna e Prussia sono, ognuna suo modo e con obiettivi particolari, co-protagoniste dell'indipendenza italiana), guardava più alla sicurezza della valle del Po che a una sua espansione al di là dei mari. Anche quando i Ministri degli Esteri sono ammiragli, non ci sentiamo di affermare che l'influenza di una *lobby* navale si sia fatta sentire sulla pianificazione dei rapporti internazionali, come era avvenuto spesso in Gran Bretagna[40]. A cinquant'anni dalla fondazione del Regno le cose cominciarono a cambiare.

Il 1911 vede, infatti, la Regia Marina in uno dei suoi più interessanti periodi di cambiamento Il decennio trascorso è stato difficile da ogni punto di vista ma, sotto la guida dell'Ammiraglio Bettolo, più volte Ministro o Capo di Stato Maggiore, si era superata l'inchiesta parlamentare del 1906 e si era iniziata un'importante ripresa delle costruzioni navali, ottenendo stanziamenti straordinari da un

[39] G. Colliva, *Uomini e navi*, Milano, 1972, pp. 69 e ss.

[40] E. Serra, *L'influenza dell'Ammiragliato britannico sul mutamento della politica estera inglese alla fine del secolo scorso*, in "Biblioteca della Rivista di Studi Politici Internazionali", 1997.

Parlamento divenuto più favorevole a una politica navale[41]. L'*Annuario Ufficiale della Regia Marina* per l'anno in questione[42] descrive un'organizzazione centrale molto articolata, con un Ufficio di Stato Maggiore (retto, appunto, dal Bettolo) e un'organizzazione periferica ancora su tre Dipartimenti e due Comandi Militari Marittimi[43], ma ormai modernizzata con grandi arsenali ed enti responsabili dei servizi logistici in ogni grande base nazionale. Lo stesso *Annuario* vede in servizio, oltre al Principe Tommaso di Savoia con il grado apicale di ammiraglio, nove vice ammiragli, sedici contrammiragli e cinquantasei capitani di vascello nel "Corpo dello Stato Maggiore Generale" e un buon numero di generali e colonnelli dei Corpi Tecnici. È Ministro della Marina del governo presieduto da Giolitti il Senatore Contrammiraglio Pasquale Leonardi Cattolica; in Parlamento la Marina è rappresentata da dodici Senatori e da sei Deputati. Lo strumento navale si sta modernizzando con l'impostazione di nuove navi da battaglia del tipo "monocalibro": la *Dante Alighieri*[44] è stata impostata nel 1909, mentre la *Conte di Cavour*, la *Giulio Cesare* e la *Leonardo da Vinci* sono ordinate l'anno successivo. Il naviglio minore ha avuto anch'esso un notevole incremento: sono sullo scalo l'esploratore *Quarto* e i due *Bixio* e *Marsala*, i caccia tipo *Indomito* e le torpediniere tipo *PN*, oltre ai sommergibili tipo *Atropo* e *Medusa*. Questa rinnovata efficienza della Marina permise, a nostro parere, al governo una politica estera innovativa, certamente meno timida di quella che era seguita alle nostre prime imprese africane della fine del secolo precedente. Assicuratici le spalle dall'alleanza difensiva con gli Imperi centrali e migliorati i rapporti con la Francia, potevamo guardare a un'espansione coloniale in Mediterraneo con qualche probabilità di successo. L'unica zona dell'Africa settentrionale non ancora sotto protettorato europeo rimaneva quella, sotto dominio turco ma prospiciente alle nostre coste, della Tripolitania e della Cirenaica. I nostri interessi commerciali nell'area erano promettenti, ma la sovranità turca con la sua ammini-

[41] Colliva, *op. cit.*, pp. 70-71.

[42] *Annuario Ufficiale della Regia Marina 1911*, Roma, 1911.

[43] Primo Dipartimento alla Spezia, Secondo Dipartimento a Napoli, Terzo Dipartimento a Venezia, tutti retti da vice ammiragli; un Comando Militare Marittimo, retto anch'esso da vice ammiraglio, a Taranto e un Comando Militare Marittimo a livello contrammiraglio alla Maddalena.

[44] È interessante considerare la lievitazione dei costi di costruzione: per la *Dante Alighieri* si spenderanno sessantacinque milioni a confronto dei trenta che era costata la *Regina Margherita* e dei ventiquattro dell'*Emanuele Filiberto*.

strazione da "grande malata" non sembrava permetterne un adeguato e pacifico sviluppo. Il nostro potere marittimo poteva essere esercitato per sostituire la Turchia nell'area della Sirte.

Dalla guerra di Libia alla Prima Guerra Mondiale

La nostra diplomazia aveva ottenuto, dopo la soluzione della crisi internazionale di Agadir tra tedeschi e francesi, con molta tenacia e intelligenza, l'assenso a una nostra occupazione della Tripolitania e della Cirenaica, e anche una "diplomazia parallela" (quella delle banche e delle industrie nazionali) era al lavoro per ottenere un risultato geoeconomico di rilievo[45]. Qualche timore serpeggiava tra i nostri più accorti diplomatici per un effetto destabilizzante, che la guerra con la Turchia avrebbe potuto portare nella sempre turbolenta regione balcanica, ma questi timori furono superati dalla politica estera giolittiana che mirava a risultati concreti. Alla fine dell'estate del 1911 la situazione degenerò rapidamente: dopo alcuni incidenti diplomatici e intralci ai nostri commerci, l'Italia chiese alla Turchia di sospendere l'invio di armi in Libia, il governo ottomano non accettò l'imposizione e l'Italia, il 29 settembre, dichiarò la guerra.

La segretezza imposta da Giolitti sull'impresa in corso costrinse Esercito e Marina a una certa improvvisazione, ma aver ordinato che gli obiettivi del conflitto dovevano limitarsi all'occupazione della Tripolitania e della Cirenaica rendeva possibile una pianificazione del ciclo operativo in tempi sufficientemente brevi. Anche in questo caso risultò evidente la maggior flessibilità dello strumento navale rispetto a quello terrestre, e i tempi di raccolta e mobilitazione del Corpo di spedizione non furono troppo celeri, ma concordiamo con il giudizio espresso dal nostro storico navale Ginocchietti[46]: «Data la enorme superiorità della nostra organizzazione militare su quella turca e data anche la ubicazione particolarmente favorevole degli obiettivi da raggiungere, rispetto ai nostri porti; l'impresa alla quale ci accingevamo non presentava gravi difficoltà, esigeva però grande rapidità ed una perfetta armonia tra l'azione politica e quella delle forze navali e terrestri». Dal punto di vista strategico, i teatri operativi ove la Marina doveva essere presente erano tre: le coste libiche, dove dovevano avvenire

[45] Serra, *L'Italia e le grandi alleanze...*, cit.
[46] A. Ginocchietti-F. Garofalo, *Nozioni di storia navale*, vol. III, Bologna, 1935.

gli sbarchi, l'Adriatico, ove la Turchia poteva operare noiose incursioni, e il Mar Rosso, dove gli ottomani potevano infastidire i traffici costieri delle nostre colonie. Correttamente, la Marina costituì il comando dell'Armata assegnandolo a uno dei suoi più anziani ammiragli, il Vice ammiraglio Augusto Aubry, per garantire l'unicità di comando; impiegò le forze leggere dell'Ispettorato Siluranti per sorvegliare le forze turche sulle coste greco-albanesi e rinforzò la Stazione Navale nel Mar Rosso con incrociatori militarmente superiori alle poche unità turche presenti nei porti dell'Arabia.

Non commenteremo le operazioni che si svolsero nei tre teatri[47] poiché non vi furono scontri veramente importanti né situazioni che portarono all'aggiornamento della dottrina d'impiego dei mezzi. Possiamo solo vedere nella fase iniziale degli sbarchi e dell'occupazione delle principali città costiere libiche un impiego delle "compagnie da sbarco" assai fruttuoso e coraggioso, ma che mette in evidenza la mancanza nel nostro strumento di una Fanteria di Marina specializzata, sottolineando l'errore compiuto nel 1874 di abolire il Reggimento *Real Navi*. I corpi da sbarco non si improvvisano e richiedono investimenti, tradizioni e dottrina, che non erano presenti nella nostra compagine navale. Le operazioni di *power projection ashore* si basano, infatti, sul corretto impiego di forze navali e forze anfibie tra loro affiatate e ben coordinate. L'aver cambiato politica estera in modo così repentino non consentì di dotarci di uno strumento adeguato, dove i *marines* avrebbero dovuto trovare nuovamente una loro collocazione, fortunatamente l'avversario non possedeva forze terrestri per la difesa territoriale di capacità e addestramento tale da impedire gli sbarchi italiani.

L'impiego delle forze leggere per operazioni d'incursione nei porti avversari fu invece assai corretto e redditizio; infatti, sia in Adriatico che nel Levante e nel Mar Rosso si ottennero risultati brillanti (Prevesa, Kufida, Beirut), di cui la Marina può andare giustamente fiera[48]. Si trattò di un'esperienza di "guerriglia navale" e di incursioni che

[47] Cfr. M. Gabriele, *La Marina nella guerra italo-turca*, Roma, 1998 e R. Nassigh, *Politica e potere marittimo nella guerra italo-turca del 1911-12*, in "Rivista Italiana di Difesa", n. 2, 1999.

[48] Sia l'Ispettore delle Siluranti, Contrammiraglio Luigi di Savoia, nello Ionio, sia il Contrammiraglio Thaon di Revel a Beirut probabilmente andarono al di là delle indicazioni politiche ricevute, ma riteniamo che le molte critiche al loro operato non possano essere condivise dal punto di vista militare.

anticipò il genere di operazioni a cui fummo costretti dalla situazione geostrategica nella Prima Guerra Mondiale e che certamente influenzò il pensiero dell'Ammiraglio Paolo Thaon di Revel, protagonista di una di queste brillanti imprese.

Il potere marittimo nazionale fu poi certamente ben impiegato nella fase finale del conflitto, quando la Turchia, pur sconfitta di fatto, non accettava di scendere a trattative di pace. Il punto debole del nostro avversario erano certamente gli Stretti, ma un attacco o un blocco ai Dardanelli avrebbe notevolmente complicato la già difficile situazione internazionale, non potendo noi danneggiare il commercio delle Grandi Potenze. La soluzione strategica fu trovata prima con l'occupazione militare – quale pegno territoriale – delle Sporadi meridionali (poi definite Dodecaneso) e quindi con l'incursione di torpediniere nei Dardanelli. Questa ultima operazione, eroicamente condotta, non ottenne i risultati sperati, nessuna grande nave turca fu affondata. La strategia "dell'incursione" paga i suoi dividendi politici solo se le imprese che la sostanziano riescono fortunate, ma comunque contribuisce all'effetto "immagine" di una Marina. L'occupazione di Rodi e delle altre piccole isole dell'arcipelago fu assai debolmente contrastata dall'avversario e l'Italia entrò in possesso di un'area insulare strategicamente importante che venne a proiettarci in modo promettente verso il Levante, ma anche questa impresa non convinse i Turchi a concludere le trattative di pace. Solo le pressioni internazionali e l'opera della "diplomazia parallela"[49] portarono alla pace di Ouchy, in cui l'Italia ebbe il desiderato controllo delle coste libiche.

La guerra di Libia vide la prima vera cooperazione tra Esercito e Marina con tutte le difficoltà che la mancanza di addestramento costante poteva comportare, ma ha rappresentato un'importante esperienza per tutte e due le Forze Armate soprattutto nel campo dei trasporti navali, nell'organizzazione dei porti d'imbarco e nel sostegno di fuoco navale ai reparti terrestri. La Marina non solo impegnò tutte le sue forze pronte, ma organizzò anche quelle requisite della Marina Mercantile ed armò alcuni "incrociatori ausiliari" con importanti compiti di presenza e vigilanza, non vi furono grandi battaglie perché l'avversario adottò correttamente, dato lo stato delle sue forze, una molto modesta strategia della *fleet in being*, a cui ancora

[49] Particolarmente importante fu l'azione del noto finanziere veneziano Giuseppe Volpi, conoscitore profondo della situazione turca ed influente esponente di quel mondo degli affari che stava facendo decollare l'economia italiana.

una volta opponemmo una corretta "strategia del blocco e dell'incursione". L'entrata in guerra in un momento di cambiamento tecnologico non fu troppo risentito per l'inferiorità numerica e qualitativa dell'avversario, ma certamente rappresentò un importante momento di addestramento e di meditazione operativa per tutti i Quadri della Forza Armata.

La Marina Italiana usciva dalla guerra di Libia giustamente coperta di allori, il comportamento del suo personale a bordo e a terra, nella difficile fase degli sbarchi, era stato realmente di qualità. Possiamo dire che solo nel 1912 l'Italia si accorse di possedere un "potere marittimo" e di poterlo utilizzare quale *fattore di potenza* in caso di necessità politica. Anche la geostrategia mediterranea era uscita mutata dal conflitto, il possesso dell'ottima baia di Tobruk e di quella altrettanto buona di Porto Lagos nell'Isola di Lero permettevano uno schieramento differente delle nostre Forze Navali più orientato al controllo degli stretti turchi e del Canale di Suez, porte di accesso per i nostri commerci verso il Mar Nero ed il Mar Rosso. Le ristrettezze economiche che seguirono la Prima Guerra Mondiale non permisero di potenziare adeguatamente queste nuove basi, che sarebbero potute diventare dei veri ferri di lancia nel Mediterraneo Orientale.

Dalla pace di Losanna, che aveva posto termine allo stato di guerra tra la Turchia e l'Italia, alla dichiarazione di guerra all'Austria-Ungheria la Marina Italiana non si trovò realmente in un periodo di pace, le sue unità anzi furono costantemente impegnate in azioni di *naval diplomacy* per far fronte ai notevoli turbamenti internazionali che si verificavano nei Balcani, da cui di fatto esplose la Prima Guerra Mondiale. La Marina, sotto la guida di Ministri e di Capi di Stato Maggiore[50] assai brillanti, pur impiegata in importanti compiti diplomatici fu portata ad un discreto livello di efficienza bellica, attuando vasti programmi di rinnovo della sua linea operativa e migliorando l'addestramento dei suoi equipaggi. Il 1913 fu un anno particolare dal punto di vista della politica navale italiana in quanto l'ingresso in squadra della prima Nave da Battaglia monocalibro, la *Dante Alighieri* ci portava nuovamente al livello delle principali Marine europee e la firma a Vienna della nuova Convezione Navale della Triplice Alleanza

[50] Furono Ministri della Marina: il C.A. Leonardi Cattolica dal 1.1.1910 al 29.7.1913, il C.A. Enrico Millo dal 29.7.13 al 13.8.14 e il V.A. Leone Viale dal 13.8.14 al 24.9.15. Furono Capi di S.M.: il V.A. Carlo Rocca Rey dal 21.9.11 al 1.4.13 e il V.A. Thaon di Revel dal 1.4.13 all'11.10.15.

indicava una nuova distribuzione delle forze alleate in Mediterraneo con chiaro concentramento anti Intesa (Gran Bretagna e Francia). In particolare la Convenzione[51] si basava su due presupposti strategici di grande valore: la massa di manovra delle tre Marine (Austriaca, Germanica e Italiana) presenti nel teatro operativo aveva il compito di operare nel Mediterraneo centro-occidentale, mentre alle unità più antiquate sia italiane che austriache erano affidati gli stretti d'Otranto e la difesa dell'Adriatico, quindi si sottintendeva una strategia offensiva antifrancese in Tirreno e nei Canali di Sardegna e Sicilia e una difensiva del mare interno dell'Alleanza. Questo concetto strategico era, di fatto, il coronamento di una lunga azione politica dell'Italia intesa a costringere gli alleati a venire in aiuto con tutte le loro forze disponibili in Mediterraneo alla Flotta nazionale per impedire azioni francesi contro il nostro territorio peninsulare ed insulare. Questo risultato strategico fu dovuto pagare dal punto di vista politico con la concessione dell'incarico di Comandante Supremo all'Ammiraglio Haus, austriaco. La situazione di relativa superiorità navale della Triplice migliorò ulteriormente nel 1914 con l'entrata in servizio delle due nuove corazzate italiane *Cesare* e *Da Vinci*, che portò a 7 contro 5 questo tipo di unità nel confronto tra gli italo-austro-tedeschi e gli anglo-francesi.

Sappiamo le ben note ragioni che, nell'agosto del 1914, indussero il governo italiano a non riconoscere il *casus foederis* per la partecipazione alla guerra a fianco degli Imperi Centrali e a proclamare la neutralità. Alla decisione politica, fece rapidamente seguito la disposizione operativa di concentrare a Taranto le forze principali, e il 26 agosto 1914 fu costituita l'Armata Navale agli ordini del Vice ammiraglio Luigi di Savoia Duca degli Abruzzi. Si procedeva, inoltre, alla mobilitazione delle forze di riserva e all'occupazione prima dell'isola di Saseno e poi di Valona, per ottenere il controllo completo dell'ingresso dell'Adriatico. Visto l'orientamento della monarchia e del governo, la Stato Maggiore della Marina iniziava, nel settembre del 1914, uno studio strategico-operativo per le operazioni in Adriatico contro la Marina austriaca. Si trattava di un cambiamento completo di strategia, che aveva il suo tallone d'Achille nella geografia stessa del bacino principalmente interessato alla lotta sul mare. Il documento di pianificazione, infatti, inizia con le parole: «La guerra marittima contro

[51] Cfr. USMM, *La Marina italiana nella grande guerra*, vol. I, Firenze, 1935, Gabriele, *Le convenzioni navali della Triplice*, cit.

l'Austria si presenta particolarmente difficile per la grande sproporzione di capacità difensiva e strategica fra le due sponde adriatiche»[52] Di fatto, Pola dominava l'alto Adriatico, Cattaro quello medio-basso, la catena di isole permetteva il trasferimento protetto e occulto delle forze navali avversarie, mentre tra la nostra piccola base meridionale di Brindisi e quella lagunare di Venezia, vi era solo Ancona, definita dallo stesso documento «mediocre ancoraggio, mal difendibile, di scarso valore militare e logistico». Tutto ciò imponeva la rinuncia a uno scontro risolutivo tra le Squadre da battaglia (a meno di un'assai improbabile uscita in forze della Marina austriaca) ma, soprattutto, spezzava l'unità strategica del teatro operativo in due settori quasi separati e indipendenti: il Golfo di Venezia e il Canale d'Otranto. La Marina avversaria, impiegando la giustificata strategia di una *fleet in being*, ancorava, di fatto, gran parte delle nostre forze alla necessità di sottostare all'iniziativa nemica. Con queste idee strategiche la Regia Marina entrò in guerra il 24 maggio 1915 contro l'Austria con l'idea di vendicare l'episodio di Lissa.

[52] USMM, *La Marina italiana nella grande guerra*, vol. I, p. 312.

PARTE II
MISCELLANEA

Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione Europea?

di Ugo Draetta

Con la fine dell'anno accademico 2010/2011, il Prof. Ugo Draetta, Ordinario di Diritto dell'Unione Europea, è stato collocato fuori ruolo, dopo mezzo secolo di attività didattica e scientifica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, nella quale continuerà comunque a tenere il corso Internet nel Diritto Internazionale *come Docente a contratto. Per iniziativa della Facoltà di Scienze Politiche e del Dipartimento di Scienze Politiche, il 21 ottobre 2011 si è svolta una cerimonia accademica in suo onore, nel corso della quale, dopo gli interventi del Rettore Magnifico Prof. Lorenzo Ornaghi, del Preside della Facoltà Prof. Carlo Beretta e del Direttore del Dipartimento Prof. Massimo de Leonardis e la presentazione del volume* Scritti in onore di Ugo Draetta *(a cura di N. Parisi, M. Fumagalli Meraviglia, A. Santini, D. Rinoldi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011), egli ha tenuto la* Lectio Magistralis *della quale si pubblica qui il testo.*

L'oggetto di questa mia lezione è il futuro dell'Eurozona e dell'Unione Europea. È un tema in cui le considerazioni giuridiche sono indissolubilmente connesse a quelle di carattere politico ed economico. È, quindi, un approccio interdisciplinare quello che adotterò, secondo l'impostazione che il Professor Quadrio Curzio ha da sempre voluto dare alla nostra Facoltà e che, appunto, la caratterizza.

Forse avrei dovuto essere più umile nel formulare un tale titolo per la mia lezione. Non possiedo né sfere di cristallo né ricette miracolose. A mio credito posso solo ricordare di avere dedicato la maggior parte della mia attività scientifica e didattica all'integrazione europea, a cominciare dalla mia tesi di laurea sugli aspetti sovranazionali dell'allora neonata Comunità Economica Europea, che discussi nel 1960 sotto la guida di un maestro del calibro di Rolando Quadri.

A questo interesse scientifico ho sempre affiancato una grande passione politica per i temi del federalismo europeo, ispirata e alimentata

dagli scritti e dalle opere di personaggi quali Einaudi, Spinelli e tanti altri. Questa passione mi ha spinto a considerare sempre la federazione (non la confederazione, che è cosa assai diversa se si vogliono utilizzare le categorie classiche del diritto internazionale) come meta ultima del processo di integrazione europea e di guardare con realismo e con un certo disincanto a quelle che mi apparivano come soluzioni più che altro di facciata, che ci allontanavano piuttosto che avvicinarci a tale meta. Questo mio atteggiamento a volte critico è stato scambiato da alcuni come euro-scetticismo. È un'accusa che credo di non aver meritato.

Quando ho cominciato a occuparmi dell'Europa, la scena politica era occupata da statisti del calibro di Adenauer, De Gasperi, Spaak, Schumann, i cosiddetti "Padri Fondatori". Sembrava, a noi giovani a quei tempi, che ogni traguardo fosse raggiungibile e che gli Stati Uniti d'Europa fossero a portata di mano. Ma, dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea, in quegli anni fu compiuto un errore i cui effetti si trascinano sino ai giorni nostri. L'errore fu quello di adottare la tecnica del funzionalismo economico, pensando che il procedere a piccoli passi sulla via dell'integrazione economica portasse a un certo punto automaticamente all'integrazione politica. È chiaro, a distanza di più di cinquanta anni, che quello fu un errore. L'integrazione politica non fa parte di un processo di integrazione economica e non ne è la logica conclusione. È, invece, un evento rivoluzionario, non evolutivo. È un salto di qualità, un *quantum leap*. Il giorno prima di questo evento esistono Stati sovrani, il giorno successivo tali Stati non esistono più.

Lo diceva chiaramente, tra gli altri, in tempi non sospetti, Gaetano Arangio-Ruiz, sottolineando che il processo di integrazione economica tra Stati, quando rimane a carattere intergovernativo, non può spingersi oltre un certo punto, dopo il quale o regredisce verso forme di aree di libero scambio eventualmente rafforzate o si interrompe per dare vita a una federazione politica legittimata democraticamente, con i popoli, non i governi, che ne determinano le sorti. Noi, dall'interno, anche sulla base di un'insistente retorica comunitaria che ci ha a volte offuscato le menti, non lo abbiamo sempre visto con chiarezza. Dal di fuori, la percezione è stata più lucida: gli americani hanno definito l'Unione Europea, ancora recentemente, nient'altro che una *glorified free trade area*, con eccesso di sottovalutazione, certo, ma cogliendo l'essenza del *trend* attuale.

Dopo l'allargamento dell'Unione Europea da quindici a ventisette Stati, che ha seguito di poco l'introduzione dell'euro, noi siamo a volte rimasti abbagliati dalla mera dimensione quantitativa raggiunta dal mercato unico europeo.

Abbiamo spesso comparato tale mercato con il mercato di Stati come gli Stati Uniti e la Cina, compiacendoci di far parte di un mercato di circa 500 milioni di individui, il cui Prodotto Interno Lordo è perfino superiore a quello di Stati Uniti e Cina. Abbiamo, però, a volte, tralasciato di dare peso adeguato a elementi qualitativi, non quantitativi, i quali fanno sì che i dati sulla popolazione e sul PIL relativi all'Unione Europea non sono effettivamente comparabili con quelli di Stati unitari.

Un mercato è tanto più forte e ha tanto più peso nell'economia mondiale quanto più efficaci e oculate sono le scelte di politica economica e monetaria che lo indirizzano. Stati Uniti e Cina hanno un governo e una Banca Centrale che determinano in materia articolata le rispettive politiche economiche e monetarie e che possono prendere in tempo reale tutte le misure che le contingenze economiche, di volta in volta favorevoli o sfavorevoli, richiedono. Nell'Unione Europea, invece, le scelte di politica economica sono compiute individualmente e separatamente da ventisette Stati membri, ognuno per suo conto. Le sole di tali scelte che gli Stati membri sono riusciti a concordare a livello dell'Unione Europea, senza incidere sulle loro prerogative sovrane, sono sommarie e assai poco articolate. Esse non riguardano i livelli delle entrate fiscali e della spesa pubblica, ma soltanto il risultato che è valle di tali scelte (rapporto del *deficit* e del debito pubblico con il PIL). Sono scelte, inoltre, "congelate", in quanto affidate una volta per tutte, attraverso il Patto di Stabilità, a un trattato internazionale, per giunta concluso in tempi di favorevole congiuntura economica. Per cambiare tali regole, quando è necessario cambiarle, occorre un nuovo trattato internazionale che deve essere ratificato da ventisette Stati, mentre i governi degli Stati unitari possono cambiare le regole in questione dall'oggi al domani e articolarle adeguatamente. Inoltre, i trattati internazionali si possono violare più facilmente delle decisioni governative. La sanzione comunitaria per tali violazioni non è un deterrente efficace per gli Stati membri, come la storia recente ci insegna e come è logico che sia in una comunità di Stati sovrani.

Quanto all'euro, la sua forza rispetto alle altre monete, segnatamente il dollaro americano, ci ha indotto spesso a un facile ottimismo

e autocompiacimento. In effetti, tale forza non è il risultato di determinate scelte di politica economica, particolarmente felici, da parte di un governo centrale. Se tale governo centrale esistesse, probabilmente prenderebbe misure per controllare i livelli di cambio dell'euro, come fanno Cina e Stati Uniti. La verità è che tale forza si regge essenzialmente sui dati economici di un solo Stato, la Germania, il cui livello di esportazioni è l'unico, tra quelli dei Paesi dell'Eurozona, ad avere una qualche rilevanza mondiale.

Chiedo scusa, a questo punto, se non resisto, come forse dovrei, alla tentazione di un riferimento che potrà apparire autoreferenziale. Nell'edizione del mio manuale sull'Unione Europea che fece immediatamente seguito al Trattato di Maastricht del 1993, espressi l'opinione che, senza una politica economica decisa a livello comune per tutti gli Stati dell'Eurozona, l'euro non fosse una conquista irreversibile e che potesse solo reggersi in periodi di occasionale convergenza delle economie degli Stati che lo avevano adottato. Sarebbe stato, invece, a rischio in caso di deterioramento delle economie di uno o più Stati dell'Eurozona, in quanto, in assenza di possibilità di svalutazione, il mantenimento del cambio dell'euro verso le altre monete avrebbe comportato dei sacrifici anche per gli Stati più virtuosi, sacrifici che avrebbero potuto alla lunga divenire inaccettabili. Questa opinione rafforzò la mia reputazione di euro-scettico e venne ritenuta un'eresia rispetto alla retorica comunitaria allora dominante. Eppure Jacques Delors, il padre dell'euro, lo aveva detto chiaramente e lucidamente: l'euro – la moneta unica – non è che un ponte gettato verso la federazione europea in attesa che qualcuno vi ponga sotto i pilastri. I pilastri sono la politica economica decisa a livello comune per tutti gli Stati dell'Eurozona, senza la quale il ponte è a rischio di crollo.

Le vicende di questi ultimi tempi, purtroppo, mi hanno dato ragione e non me ne rallegro affatto. Non è più un'eresia dire che l'euro è a rischio, anzi ormai è un dato di fatto acquisito, tanto che molti ritengono indispensabili, per eliminare tale rischio, misure sommariamente definite di natura "politica", con riferimento, forse, a una qualche forma di restrizione della libertà degli Stati quanto alle loro scelte di politica economica e una qualche forma di centralizzazione delle stesse. Le ricette, però, sono assai confuse, e tralasciano spesso la considerazione che una politica economica unica per tutti gli Stati dell'Eurozona implica ben più che una modifica degli attuali trattati, bensì – occorre dirlo con chiarezza – il loro superamento attraverso

soluzioni di tipo federale, che porrebbero seriamente in causa il nodo della sovranità degli Stati dell'Eurozona.

Né gli Stati dell'Eurozona, né tantomeno dell'Unione Europea, d'altra parte, mostrano alcuna intenzione di volersi dare una politica economica unica, ben consci dei rischi che ne deriverebbero per le loro prerogative sovrane, cui non intendono in alcun modo rinunciare. Essi dimenticano che tutti gli Stati appartenenti all'Eurozona hanno tratto forti vantaggi dall'appartenenza alla stessa, finora illudendosi che non ci fosse un prezzo da pagare. I Paesi cosiddetti "periferici" – Italia compresa – hanno beneficiato di un immediato e duraturo (fino a tempi molto recenti) calo dei tassi di interessi e quindi del costo del debito pubblico, e di una maggiore stabilità finanziaria e valutaria, senza credere di dover in cambio mettere in atto politiche di spesa pubblica più prudenti e riforme strutturali atte ad aumentare produttività e competitività. I Paesi più forti, come la Germania, hanno beneficiato di un mercato *captive* di altri Paesi europei rispetto ai quali potevano più facilmente guadagnare competitività a beneficio dei propri esportatori, senza credere di dover poi intervenire a sostegno dei Paesi che stavano accumulando debiti crescenti proprio a causa della loro minore competitività. Oggi entrambi questi due gruppi di Paesi si trovano a far fronte a costi che d'improvviso appaiono molto concreti e ingenti.

Assistiamo, quindi, al fenomeno per cui, di fronte a crisi economiche di determinati Paesi dell'Eurozona e alla conseguente necessità di offrire un sostegno a tali Stati se si vuole evitarne l'uscita dall'area dell'euro, gli Stati più economicamente forti, sui quali maggiormente graverebbe l'onere di tale sostegno, preferiscono cercare soluzioni caso per caso, nell'ambito di direttori ristretti a due o tre di loro. In tali direttori vengono faticosamente raggiunti – quando vengono raggiunti – accordi relativi alle misure di politica economica cui si chiede agli Stati dell'Eurozona con le economie più a rischio di conformarsi, pena il mancato sostegno agli stessi, con conseguente rischio di una loro uscita dall'euro, o pena l'esercizio del diritto di veto nel Consiglio direttivo della BCE, quando quest'ultima è chiamata a svolgere tali azioni di sostegno.

Tutto questo, si badi, avviene anche al di fuori dei Trattati istitutivi degli stessi. Ad esempio, l'EFSF (il cosiddetto "Fondo di Sostegno") è una società di diritto privato lussemburghese i cui azionisti sono i diciassette Stati dell'Eurozona. Com'è noto, l'incremento delle garanzie

da parte di tali Stati è stato assoggettato a passaggi parlamentari interni, il più pubblicizzato dei quali è stato quello tedesco del 29 settembre 2011 (in Italia aveva avuto luogo il 15 settembre 2011).

Molti ravvisano in tali azioni da parte di direttori di Stati l'esautoramento dei poteri delle istituzioni dell'Unione Europea – la Commissione in particolare – e se ne dolgono. Questa conclusione è errata, in quanto le istituzioni dell'Unione Europea non possono essere esautorate rispetto a poteri che non hanno in base ai Trattati istitutivi. Piuttosto, va rilevato che tali azioni da parte degli Stati più forti non sono che manifestazioni del più generale fenomeno del recupero da parte di tutti gli Stati membri del momento intergovernativo dell'integrazione europea, rispetto a quello comunitario, recupero chiaramente iniziato con il processo che ha portato al Trattato di Lisbona dopo il fallimento del cosiddetto Trattato costituzionale e con il Trattato di Lisbona stesso. Almeno, azioni del genere hanno il merito di fare chiarezza su chi sono i veri protagonisti dell'integrazione europea in questa fase storica: gli Stati membri più forti economicamente e, quindi, più importanti. Si conferma, quindi, all'interno della più ristretta comunità di Stati costituita dall'Unione Europea, quella che da sempre è la norma nel diritto internazionale generale: gli Stati più importanti sono determinanti per stabilire le regole di diritto nella comunità internazionale.

Il fatto che, in una situazione quale quella accennata, alcuni Stati membri si riuniscano in forme di direttorio e concordino regole di politica economica da imporre di fatto agli Stati più deboli, pena il rifiuto del sostegno economico necessario per la permanenza di questi ultimi nell'Eurozona, presenta perfino aspetti positivi. Esso elimina, d'un colpo solo, alcune illusioni nelle quali alcuni si erano cullati, in particolare che il metodo comunitario potesse portarci alla politica economica unica per tutta l'Eurozona e che l'euro fosse una conquista irreversibile. Il Re (l'attuale Unione Europea e l'Eurozona) ci appare nudo e Stati che hanno difeso ad oltranza le loro prerogative sovrane ostacolando in ogni modo progressi comunitari che parevano attentare a tale sovranità, si rendono improvvisamente conto che hanno di fatto comunque perso questo bene della sovranità così ottusamente difeso, almeno con riguardo alla politica economica, dato che le loro politiche di bilancio sono ormai eterodirette. Alcuni di tali Stati potranno persino sentirsene sollevati, in quanto sgravati da un compito (quello di formulare e attuare al proprio interno politiche economiche

improntate a rigore, crescita ed equità) cui evidentemente, considerati i risultati, non hanno saputo far fronte adeguatamente. Resta, però, il fatto che tali scelte di politica economica di fatto imposte dall'esterno, nonostante incidano profondamente sui cittadini degli Stati che le subiscono, sono formulate, a prescindere dalla loro validità, ad un livello sottratto ad ogni controllo democratico da parte dei cittadini stessi. È una constatazione che non può non angosciare chi si ostina a credere nella validità del sistema democratico. Per di più, è lecito pensare che le scelte suddette corrispondano essenzialmente agli interessi nazionali degli Stati economicamente forti che le compiono e le impongono, non all'interesse generale dell'Unione Europea o dell'Eurozona.

Cadute, quindi, le illusioni sopra menzionate, occorre che gli attori del processo di integrazione europea (governi, popoli, società civile) si interroghino seriamente e urgentemente su quali azioni intraprendere nell'interesse generale dei popoli europei, cioè di tutti noi.

Al riguardo, appare chiaro che quello che, dieci anni fa, gli estensori della Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 avevano individuato come il "bivio" (*crossroad*): è lo stesso di fronte al quale si trova, ora come allora, l'Unione Europea. In questi ultimi dieci anni gli Stati membri non hanno effettuato una scelta chiarificatrice in proposito e questa mancanza di scelta ha avuto le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti.

Con tale Dichiarazione, e con riferimento al "bivio" di cui sopra, il Consiglio Europeo di Laeken aveva definito il mandato della Convenzione incaricata di stendere il progetto di Costituzione Europea, additandole, sotto forma di domande, le principali linee per un progetto di revisione dei Trattati. Nelle poche ma dense pagine di tale mandato (parti I e II della Dichiarazione di Laeken) si fa riferimento ben dodici volte alla necessità di «legittimità democratica», «controllo democratico», «valori democratici» e simili, a testimonianza del fatto che questo è il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea. In effetti, il problema della mancanza di un'effettiva legittimazione democratica del processo di integrazione europea appariva tollerabile solo fintanto che l'azione comunitaria restava prevalentemente concentrata sull'instaurazione del mercato unico. È divenuto intollerabile con l'allargamento di tale azione ad altri campi, già con l'Atto Unico Europeo del 1987, ma soprattutto con il Trattato di Maastricht del 1993 che ha introdotto l'euro.

Il "bivio" in questione è tra due possibili strade che l'integrazione europea può percorrere. La prima consiste nel mantenimento dello *status quo*, cioè della politica dei "piccoli passi" finora perseguita a livello comunitario e intergovernativo, facendo bene attenzione a che nessuno di tali passi implichi sostanziali rinunce di sovranità da parte degli Stati membri. Questa strada non può, ovviamente, portare alla risoluzione dei problemi del *deficit* democratico e dell'inefficienza dei meccanismi decisionali comunitari, ancorati alla regola dell'unanimità per tutte le decisioni più importanti. Il processo di integrazione europea, se procederà, lo farà con fatica e continuerà a non conquistare i cuori e le menti dei cittadini europei. Esso tenderà, anzi, a riassestarsi su basi più marcatamente economiche, secondo le preferenze mai celate di una certa parte degli Stati membri, prima fra tutti (ma non soltanto) la Gran Bretagna. In più, come gli eventi recenti confermano, gli Stati membri si riapproprieranno di alcune delle competenze già cedute all'Unione Europea, attraverso il rafforzamento del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario, in sintonia con la riaffermazione degli interessi nazionali. Sarà inevitabile che, in tale contesto, i governi, non più guidati dai lungimiranti Padri Fondatori dell'Europa, guardino piuttosto alle esigenze di allargare il loro rispettivo consenso popolare in vista delle elezioni interne di volta in volta in scadenza, che all'interesse comune dei popoli europei, rincorrendo gli aspetti più nazionalistici delle rispettive opinioni pubbliche, invece che esercitare una funzione di *leadership* di tali opinioni che le porti a tenere conto di interessi di più ampio respiro, i quali poi corrisponderebbero ai loro stessi veri interessi.

Purché si abbia compiutamente coscienza di ciò, ci si potrebbe persino accontentare di questa soluzione, dati gli indubbi benefici che sono derivati per gli Stati membri dall'integrazione economica comunitaria negli ultimi cinquanta anni, anche senza l'euro. Certamente, però, se questa è la strada che gli Stati membri sceglieranno (anche se solo per inerzia), l'Unione Europea dovrà abbandonare ogni progetto di una politica economica unica, che sola renderebbe l'euro irreversibile, con la conseguenza che i problemi della tenuta dell'euro si ripresenteranno puntualmente a ogni crisi economica di uno Stato dell'Eurozona, con conseguenze imprevedibili per tale tenuta. Per inciso, l'Unione Europea dovrà anche abbandonare ogni progetto (anche se, francamente, non appaiono esservene in vista) di una politica estera e di difesa unica, entrambe auspicate da tutti coloro che ritengono che

l'Unione Europea dovrebbe "parlare con una sola voce" in queste aree, senza tuttavia rendersi conto delle implicazioni di una tale svolta, che sarebbe chiaramente in senso federale.

Se, invece, gli Stati membri vorranno imboccare una strada diversa e dotarsi di una politica economica unitaria (nonché, eventualmente, di politiche estera e di difesa unitarie) non è attraverso il metodo intergovernativo che potrebbero raggiungere questo obiettivo, vuoi per le evidenti difficoltà di raggiungere un consenso, nell'attuale situazione storico-politica, su decisioni condivise dagli Stati membri, che per il *deficit* democratico che minerebbe alla base l'eventuale adozione delle decisioni stesse senza adeguati passaggi parlamentari.

Neppure il metodo comunitario potrebbe prestarsi a tale scopo. Non sarebbe, infatti, possibile che una qualche forma di politica economica unitaria, anche se indispensabile per la tenuta dell'euro, possa essere individuata e gestita a livello delle attuali istituzioni dell'Unione Europea, nonostante ciò sia stato auspicato da alcuni. La politica economica o di bilancio implica scelte relative ai livelli di tassazione e di spesa pubblica e trasferimenti di risorse al livello di tale spesa pubblica, come avviene all'interno di uno Stato unitario. Ma tali scelte, negli Stati di diritto, quali si vantano di essere gli Stati membri, competono al potere legislativo (*no taxation without representation*), o a un potere esecutivo fornito di un'effettiva legittimazione democratica. Non potrebbero, quindi, essere affidate alla Commissione o al Consiglio dell'Unione Europea, senza rinunciare ad uno dei capisaldi della democrazia, di cui, in Europa, ci vantiamo di essere la culla. Già l'azione della BCE, azione che tende ad ampliarsi in una situazione di stallo decisionale a livello degli Stati membri e della Commissione, dovrebbe indurre a qualche preoccupazione, essendo la BCE sottratta a qualsiasi controllo democratico. Non parliamo, poi, della politica estera e di difesa, che implica scelte su temi come la pace o la guerra, rispetto ai quali i cittadini non possono non essere coinvolti a pieno titolo nelle scelte relative.

Appare chiaro, quindi, che la soluzione di tutti questi problemi non può passare attraverso l'attuale esperienza dell'integrazione europea che ci ha portato all'Unione Europea. Occorrono soluzioni istituzionali che eliminino il *deficit* democratico, le quali comportano necessariamente che il processo legislativo venga sottratto almeno in parte ai governi degli Stati membri ed attribuito ad organi democraticamente eletti cui dovrebbe essere anche affidato il controllo

dell'esecutivo. I processi decisionali non sarebbero, quindi, più basati sulla regola dell'unanimità, ciò che porterebbe naturalmente, come avviene all'interno di ogni Stato unitario, al sacrificio degli interessi particolari a favore del perseguimento dell'interesse generale.

L'unico metodo che può consentire di affrontare con successo le sfide menzionate è il metodo federale, come comunemente inteso, cioè come trasferimento a un ente centrale di alcune competenze, più o meno numerose, da parte di Stati prima sovrani, i quali, a seguito di tale processo, rimarrebbero Stati federati privi di soggettività internazionale, soggettività che competerebbe, invece, allo Stato federale. È vero che appare, a volte, addirittura *politically incorrect* ricorrere, parlando dell'Unione Europea, al termine «federale», termine sistematicamente espunto da qualsiasi revisione dei Trattati nonostante i reiterati tentativi di inserimento. Ma ciò è dovuto alle ovvie resistenze da parte degli Stati membri, dotati, come gli individui, di un accentuato istinto di conservazione. Ed è anche vero che una parte della dottrina si applica grandemente a spiegare che l'esperienza dell'Unione Europea ha superato la dicotomia Stato nazionale/Stato federale, realizzando una formula di "*governance* multilivello" del tutto nuova e originale. I contorni di tale nuova formula appaiono, però, fumosi e questi sforzi non contribuiscono a fare chiarezza sui nodi cruciali dell'integrazione europea (anzi ne ritardano la soluzione), nodi i quali restano, di revisione in revisione dei Trattati, irrisolti.

Se il metodo federale è l'unico che possa portare a traguardi più ambiziosi, il cui raggiungimento tutti sembrano formalmente auspicare, sorvolando, però, sulla perdita di sovranità per gli Stati che ne conseguirebbe, è anche chiaro che tale Federazione Europea sarebbe una federazione "leggera", i cui compiti dovrebbero limitarsi a quelli necessari a far fronte alle sfide suddette: politica economica, estera, di difesa. Le altre competenze rimarrebbero agli Stati federati, evitandosi, così, anche gli eccessi regolamentari che caratterizzano presentemente alcuni atti dell'Unione Europea, allontanandola sempre più dai cittadini. Non si tratterebbe di un "Superstato", formula che evoca uno Stato autoritario e cui i fautori dello Stato nazionale a volte fanno ricorso per scongiurare svolte in senso federale, ma sarebbe, invece, lo Stato nel quale i cittadini europei verrebbero democraticamente rappresentati e si riconoscerebbero. Né sono conciliabili con tale Stato federale formule ambigue e contraddittorie, quali la "Federazione

degli Stati nazionali" o la "Federazione degli Stati sovrani", dietro cui si sono trincerati a volte i fautori di cui sopra.

Una soluzione chiaramente federale eviterebbe, poi, quelle forme di "federalismo strisciante" pur in corso di sperimentazione attraverso strumenti quali il mandato d'arresto europeo, ove le soluzioni adottate, in assenza di un vero ed effettivo contesto costituzionale federale, con relative tutele in tale contesto dei diritti fondamentali degli individui, finiscono con il presentare preoccupanti profili antilibertari.

Occorre, però, subito dire con realismo che una prospettiva federale non sarebbe stata ipotizzabile nemmeno prima del recente allargamento dell'Unione Europea da quindici a ventisette Stati, date le grandi divergenze tra i suoi membri, e il discorso non potrebbe neppure porsi ora dopo tale allargamento. Infatti, i nuovi Stati più recentemente entrati nell'Unione Europea stanno assaporando una libertà e un'indipendenza di cui per troppo tempo non hanno goduto. Non sarebbero certo disposti a rimettere in gioco tali beni in nome di una Federazione Europea e, anzi, forti spinte nazionalistiche caratterizzano alcuni di tali nuovi Stati. Sotto questo profilo (e, si badi, solo sotto questo profilo), è chiaro che procedere all'allargamento dell'Unione Europea, prima di risolvere i problemi suddetti, è stato un errore che ormai molti riconoscono.

Quindi, una Federazione Europea può solo avere qualche speranza di realizzazione in un ambito ristretto di Stati, un "nocciolo duro" che, in definitiva, si restringe ai Sei che hanno iniziato il processo di integrazione europea o, al massimo, a tutti o parte di quelli che hanno introdotto al loro interno la moneta unica. Una tale Federazione Europea, che costituirebbe un nuovo Stato, membro a pieno titolo dell'Unione Europea che rimarrebbe in vigore tra i restanti Stati membri, finirebbe con il fungere da polo di attrazione per quelli tra tali restanti Stati che ne condividano gli ideali, come è avvenuto per la CEE a sei membri che ha attratto via via un gran numero di altri Stati in un primo tempo riluttanti o dichiaratamente ostili. L'Unione Europea, con questo forte nucleo federale al proprio interno, si potrebbe poi allargare senza timori ancora a nuovi Stati terzi (nell'area dei Balcani, senza parlare della stessa Turchia) e in ciò consisterebbe quella Europa a due velocità di cui da tempo parlano coloro ai quali stanno maggiormente a cuore le sorti dell'Europa.

Dato, però, che una tale soluzione sarebbe destinata a incidere su un nodo cruciale, la sovranità degli Stati membri, non è possibile chiedere

che siano questi ultimi a proporre soluzioni del genere, le quali necessiterebbero comunque di adeguati passaggi parlamentari. Questo è particolarmente vero in questo momento storico, in cui i governanti europei non appaiono particolarmente illuminati come lo erano i Padri Fondatori. La sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 30 giugno 2009, relativa all'immissione del Trattato di Lisbona nell'ordinamento tedesco, pone impietosamente l'accento su questo punto del necessario passaggio parlamentare, con invidiabile lucidità scevra da retorica.

Un tale processo costituente non può che partire, quindi, dagli stessi cittadini europei e dalla società civile. Molti ritengono che i cittadini europei mostrino ostilità rispetto all'Europa e non accetterebbero mai soluzioni federali. La mia opinione personale è che, anche se questo fosse vero, deriverebbe dal fatto che essi sono male informati dai rispettivi governi e dagli organi preposti all'informazione. Inoltre questa pretesa ostilità è un riflesso a volte degli opachi meccanismi decisionali dell'Unione Europea e dei suoi deludenti risultati. I cittadini europei di singoli Stati sono stati finora invitati con *referendum* a pronunciarsi solo su testi articolati, spesso poco comprensibili, di interi trattati, sui quali dovevano rispondere con un "si" o con un "no". Un compito impossibile. Hanno finito con l'esprimere un giudizio, spesso negativo, sui loro rispettivi governanti.

I cittadini europei dovrebbero essere, invece, chiamati a rispondere, con un *referendum* da tenersi in tutta l'Unione Europea, cosa che non si è mai fatta, su un semplice quesito: accetterebbero la perdita di sovranità dei loro Stati di appartenenza per consentire, in un contesto democratico, una politica economica, estera e di difesa europea, o preferiscono che tali Stati restino parti di un'Unione Europea così com'è ora? Crediamo che sia intellettualmente onesto per i governanti degli Stati membri, a questo punto del processo di integrazione europea e alla luce dell'attuale momento di crisi, confrontare i loro cittadini con questa scelta di fondo, invece che perseguire tenacemente il mantenimento della propria sovranità a tutti i costi, rischiando l'irrilevanza, o peggio, in questi tempi di globalizzazione.

Il Sommo Pontefice, parlando al Parlamento tedesco il 22 settembre 2011, ha individuato l'intima identità dell'Europa nell'incontro tra Gerusalemme, Atene e Roma: l'incontro, cioè, tra la fede in Dio di Israele, la ragione filosofica dei Greci e il pensiero giuridico di Roma. Ebbene, questa nostra Europa merita, per il suo futuro, qualcosa di più delle attuali istituzioni comunitarie.

Libertà religiosa e dottrina di Monroe. La Santa Sede e il Messico alla VI Conferenza panamericana (Avana, 1928)

di Paolo Valvo

Il lungo pontificato di Achille Ratti (1922-1939) è attualmente al centro dell'attenzione degli storici che, grazie all'apertura dei fondi archivistici vaticani sul pontificato (avvenuta nel settembre del 2006), hanno avviato un intenso lavoro di ricerca ben lungi dal potersi dire concluso.

A questo proposito, il conflitto tra Stato e Chiesa nel Messico rivoluzionario – che proprio negli anni di Pio XI raggiunse il suo apice con la *guerra cristera* del 1926-29 – rientra a pieno titolo nei temi caratterizzanti del pontificato. Basta prendere in considerazione i documenti del magistero universale per rendersi conto di quanto il Messico rappresentasse una preoccupazione costante nei pensieri del Papa e della Curia. Ben tre le encicliche che Pio XI dedicò espressamente all'argomento: *Iniquis afflictisque* (18 novembre 1926), *Acerba animi* (29 settembre 1932) e *Firmissimam constantiam* (28 marzo 1937). A esse si aggiungono la lettera apostolica *Paterna sane sollicitudo* (2 febbraio 1926), alcune allocuzioni concistoriali (come la *Iam annus* del 14 dicembre 1925 e la *Amplissimum conlegium* del 20 giugno 1927) e un grande numero di riferimenti contenuti in altri documenti: è il caso, per citare l'esempio forse più importante, dell'enciclica *Divini Redemptoris* (19 marzo 1937) sul comunismo ateo, dove il Messico venne citato in tre distinti paragrafi (5, 18 e 19), a testimonianza di come le persecuzioni contro la Chiesa poste in essere nel mondo da diversi regimi autoritari o totalitari venissero inquadrate dal magistero pontificio – con maggiore consapevolezza e incisività negli anni Trenta – in una lettura tendenzialmente unitaria delle ideologie anticristiane contemporanee. Di questa preoccupazione rendono eloquente testimonianza anche fonti di tutt'altra natura: valga come esempio il resoconto scritto l'11 febbraio 1932 da Benito Mussolini per Vittorio Emanuele III, in merito al colloquio avuto la mattina di quello stesso giorno con Pio XI. All'interno di questo documento – che Mussolini conservava ancora nella sua "valigia" mentre fuggiva da

Salò, e che è stato pubblicato nel 1969 da Angelo Corsetti – si legge che il Papa parlò di un «triangolo dolente che aumenta il Nostro dolore: il Messico, paese infeudato totalmente alla Massoneria; la Spagna dove lavorano bolscevismo e Massoneria, e la Russia che procede nella sua opera di scristianizzazione di quel popolo»[1].

All'oggettiva importanza del problema, tuttavia, non sembra finora aver corrisposto un'adeguata attenzione della storiografia sul pontificato di Pio XI (pur con alcune eccezioni)[2], che nell'imponente mole documentaria contenuta a questo riguardo negli archivi (in particolare quello della Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari) può trovare innumerevoli spunti utili per illuminare la mentalità del Papa e della sua Curia e per ricostruire alcune tendenze del processo decisionale vaticano, nel caso messicano condizionato da un ingente afflusso di informazioni la cui attendibilità era spesso difficile da verificare. Occorre d'altra parte precisare che il conflitto tra Stato e Chiesa nel Messico contemporaneo, e in particolare il drammatico scontro armato che dal 1926 al 1929 ha visto opporsi all'Esercito messicano alcune decine di migliaia di cattolici (chiamati dispregiativamente *cristeros*) organizzati dalla *Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa*[3], è diventato a partire dalla fine degli

[1] Mussolini a Vittorio Emanuele III, *Colloquio col Papa*, 11.2.1932, in A. Corsetti, *Scritti*, (prefazione di Francesco Margiotta Broglio), Firenze, 1999, p. 114. In proposito cfr. anche E. Gentile, *Contro Cesare. Cristianesimo e totalitarismo nell'epoca dei fascismi*, Milano, 2010, p. 284.

[2] Cfr., ad esempio, Y. Chiron, *Pio XI. Il papa dei Patti Lateranensi e dell'opposizione ai totalitarismi*, Cinisello Balsamo, 2006, pp. 376-438; P. Chenaux, *Pio XI e le rivoluzioni*, in C. Semeraro (a cura di), *La sollecitudine ecclesiale di Pio XI. Alla luce delle nuove fonti archivistiche. Atti del convegno internazionale di studio – Città del Vaticano 26-28 febbraio 2009*, Città del Vaticano, 2010, pp. 414-25; J.-D. Durand, *Pio XI di fronte ai sistemi politici totalitari*, in G. De Rosa-G. Cracco (a cura di), *Il Papato e l'Europa*, Soveria Mannelli, 2001, pp. 393-403. In merito ai negoziati del 1929 tra l'episcopato messicano e il governo per la soluzione della questione religiosa cfr. Y. Solis, *La hiérarchie catholique mexicaine durant la genèse du modus-vivendi: 1929-1940*, Thèse de doctorat d'Histoire religieuse politique et culturelle, Université Jean Moulin Lyon 3 - Universidad Autónoma Del Estado De Morelos, 2009, e M. Patulli Trythall, *Edmund A. Walsh S.J. and the Settlement of the Religious Question in Mexico*, in "Archivum Historicum Societatis Iesu", LXXX (2011), fasc. 159/1, pp. 3-44. Nell'ambito di una più ampia riflessione sulle persecuzioni contro i cristiani nel XX secolo, cfr. A. Riccardi, *Il secolo del martirio. I cristiani nel Novecento*, Milano, 2000, pp. 318-27.

[3] Nata nel marzo del 1925 come coordinamento di diverse associazioni di laici (tra cui l'*Acción Católica de la Juventud Mexicana*, i *Caballeros de Colón* e la *Unión*

anni Cinquanta oggetto di una rigorosa e sistematica indagine scientifica, i cui risultati hanno dato origine a un'imponente letteratura[4]. All'interno di questa produzione storiografica il ruolo giocato dalla Santa Sede nelle vicende della Chiesa messicana è stato ricostruito per lo più a partire dalle fonti diplomatiche ed ecclesiastiche messicane e statunitensi, le uniche disponibili fino alla recente apertura dei fondi su Pio XI. Si è potuto così fare luce sulle decisioni prese da Roma per risolvere il conflitto messicano, giunte oltreoceano attraverso diversi canali, ma senza poter indagare approfonditamente il complesso iter che le ha precedute, frutto del confronto (spesso conflittuale) tra le molteplici voci dei membri della Curia.

de Damas Católicas) decise a opporsi alla politica anticlericale messicana, la *Liga* fu promotrice di numerose iniziative di resistenza passiva contro il governo (come il boicottaggio che nei primi mesi del 1926 mise a dura prova l'economia di alcuni Stati della federazione), prima di porsi alla guida della sollevazione armata *cristera*.

[4] Tra i contributi principali, in ordine cronologico: L.E. Ellis, *Dwight Morrow and the Church-State controversy in Mexico*, in "The Hispanic American Historical Review", XXXVIII (1958), n. 4, pp. 482-505; M.E.A. Rice, *The diplomatic relations between the United States and Mexico, as affected by the struggle for religious liberty in Mexico, 1925-1929*, Washington, 1959; A. Olivera Sedano, *Aspectos del conflicto religioso de 1926 a 1929. Sus antecedentes y consecuencias*, México, 1966; D. Bailey, *¡Viva Cristo Rey! The Cristero Rebellion and the Church-State conflict in Mexico*, Austin, TX, 1973; R.E. Quirk, *The Mexican Revolution and the Catholic Church, 1910-1929*, Bloomington, IN, 1973; J. Meyer, *La Cristiada*, 3 voll., México, 1973; D.T. Slawson, *The National Catholic Welfare Conference and the Curch-State Conflict in Mexico, 1925-1929*, in "The Americas", XLVII (1990), n. 1, pp. 55-93; J. Purnell, *Popular movements and State formation in revolutionary Mexico. The Agraristas and Cristeros of Michoacán*, Durham – London, 1999; A. Mutolo, *Gli "arreglos" tra l'episcopato e il governo nel conflitto religioso del Messico (21 giugno 1929). Come risultano dagli archivi messicani*, Roma, 2003; M. Butler, *Popular piety and political identity in Mexico's Cristero Rebellion*, New York, 2004; M.A. Redinger, *American Catholics and the Mexican Revolution, 1924-1936*, Notre Dame, IN, 2005; M. De Giuseppe, *Messico 1900-1930: Stato, Chiesa e popoli indigeni*, Brescia, 2007; M.L. Aspe Armella, *La formación social y política de los católicos mexicanos. La Acción Católica Mexicana y la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, 1929-1958*, México, 2008; J. Meyer, *La cruzada por México. Los católicos de Estados Unidos y la cuestión religiosa en México*, México, 2008; Id. (a cura di), *Las naciones frente al conflicto religioso en México (1926-1929)*, México, 2010.

Santa Sede, Stati Uniti, Messico: un triangolo impossibile?

Il presente contributo, che intende presentare alcuni risultati di una ricerca attualmente in corso sulla nuova documentazione a proposito del ruolo della Santa Sede nel conflitto religioso del Messico, prende in considerazione i risvolti diplomatici dell'azione svolta dal Vaticano in quel contesto, analizzando in particolare il tentativo di dare voce alle istanze dei cattolici messicani in occasione della VI Conferenza panamericana, svoltasi all'Avana all'inizio del 1928. Al fine di comprendere il contesto in cui maturò l'intervento informale della Santa Sede nei lavori della Conferenza – alla quale partecipavano tutti i Paesi del continente americano eccetto il Canada – è necessario premettere che i vescovi messicani vivevano in quel frangente una vera e propria diaspora: nei primi mesi del 1927 il governo di Plutarco Elias Calles aveva, infatti, deciso di allontanarli dal Messico, con il pretesto della presunta complicità con la ribellione *cristera* scoppiata in diversi Stati della federazione alla fine del 1926[5].

Prima dell'inizio del conflitto armato il delegato apostolico nel Messico George Caruana – che, come era accaduto ai suoi immediati predecessori Ernesto Filippi (1921-23) e Serafino Cimino (1924-25)[6] venne espulso dal Paese il 10 maggio 1926 – aveva costituito un "Comité Episcopal" presieduto dall'arcivescovo di Città del Messico José Mora y del Rio, per favorire l'unità di condotta dei vescovi e una più efficace resistenza contro le leggi anticlericali. Al Presidente del Comité fu inizialmente affiancato un segretario, il vescovo di Tabasco Pascual Díaz y Barreto, il quale, dopo essere stato uno dei più accesi fautori della sospensione del culto pubblico nel luglio del 1926, sarebbe diventato una figura chiave nella mediazione che tre anni più tardi portò l'episcopato a intendersi con il governo messicano (con gli accordi – o *arreglos* – del 21 giugno 1929)[7]. La decisione di sospendere

[5] In proposito cfr. la lettera dell'arcivescovo di México Mora y del Rio al delegato apostolico negli Stati Uniti monsignor Pietro Fumasoni-Biondi del 26.4.1927, in AA.EE.SS, Messico, pos. 509 A (P.O.), fasc. 42, ff. 86r-87r.

[6] A monsignor Cimino, recatosi negli Stati Uniti poco tempo dopo il suo ingresso in Messico per ragioni di salute, fu impedito di rientrare nel Paese. L'episodio fu deplorato dal Pontefice nella sopracitata lettera *Paterna sane sollicitudo* (2 febbraio 1926).

[7] Analizzando le posizioni spesso contraddittorie assunte dal prelato nel corso del conflitto, Robert Quirk non ha esitato a parlare di opportunismo (Quirk, *op. cit.*, p. 146). Il ruolo effettivamente svolto da Díaz nella soluzione del conflitto religioso

il culto in tutto il Paese, presa dalla "maggioranza" dei vescovi[8] come estrema forma di protesta contro l'enforcement della Costituzione anticlericale del 1917 (in particolare dell'art. 130)[9] e sostanzialmente approvata dalla Santa Sede, di fatto aveva propiziato l'inizio del conflitto armato, che non a caso si sarebbe concluso solo a seguito del ripristino del culto e del graduale rientro in patria dei vescovi esiliati; queste furono le principali materie di discussione dei negoziati del giugno 1929.

Dopo l'inizio della guerriglia dei *cristeros* un piccolo gruppo di vescovi riuscì a rimanere in clandestinità nel Paese (dando vita a un "Subcomité Episcopal" coordinato dal vescovo di San Luis Potosí Miguel de la Mora), mentre tutti gli altri furono costretti a stabilirsi negli Stati Uniti, eccetto alcuni che trovarono successivamente ospitalità a Cuba (tra i quali monsignor José Mora y del Rio, l'arcivescovo di Veracruz Rafael Guizar y Valencia e l'arcivescovo di Yucatán Martín Tritschler y Cordova), dove si trovava anche il delegato apostolico monsignor Caruana. Contribuiva a rendere il quadro ancora più complesso la Commissione episcopale, formata da tre vescovi di orientamento per lo più intransigente, che era stata inviata a Roma

rimane in realtà uno degli aspetti più controversi dell'intera vicenda, e necessita per questo un'indagine approfondita. Alcuni spunti utili in proposito sono stati forniti da Marisa Patulli Thrytall nel contributo cit. *supra* (nota n. 2).

[8] Quanto questa maggioranza fosse effettiva rimane ancora da chiarire. A questo proposito l'archivio degli Affari Ecclesiastici Straordinari offre numerose testimonianze, dalle quali risulta un quadro decisamente più complesso di quello finora dato per acquisito dagli storici. Di particolare interesse è un resoconto scritto dall'uditore della nunziatura apostolica delle Antille Liberato Tosti, a margine di una conversazione avvenuta il 2 settembre 1929 con il Segretario della Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari monsignor Giuseppe Pizzardo (e a questi indirizzato), nel quale si può leggere: «Vostra Eccellenza ricorderà, inoltre, che verso la fine del mese di luglio dell'anno 1926 "la maggioranza dell'Episcopato Messicano" chiese alla S. Sede il permesso di poter chiudere le Chiese. Vostra Eccellenza sa pure che la cosa non corrispondeva a verità, vale a dire, che questa "maggioranza" non esisteva. Ebbene, Mgr. Diaz è coinvolto in questo fatto» [Tosti a Pizzardo, 12.9.1929, AA.EE.SS., Messico, pos. 505 (P.O.), fasc. 29, ff. 55r-60r].

[9] Tra le numerose disposizioni contenute nell'art. 130 del nuovo testo costituzionale vi erano l'attribuzione di ogni potere legislativo in materia di culto religioso allo Stato federale, la negazione della personalità giuridica della Chiesa, la soggezione dei ministri di culto – equiparati agli esercenti di una qualsiasi professione – alle leggi dello Stato in materia di lavoro e, infine, la facoltà concessa ai singoli Stati della federazione messicana di determinare il numero massimo dei ministri di culto che avrebbero potuto esercitare il loro ministero nei rispettivi territori.

d'intesa con il "Comité" nell'ottobre del 1926 per informare la Santa Sede sugli avvenimenti messicani. Della Commissione facevano parte l'arcivescovo di Durango José Maria Gonzalez y Valencia, il vescovo di León Emeterio Valverde Téllez e il vescovo di Tehuantepec Jenaro Méndez del Río: le posizioni radicali della Commissione e l'appoggio propagandistico fornito da questa alla Liga determinarono la decisione del Papa di allontanare definitivamente i tre vescovi da Roma all'inizio del 1928.

Una simile dispersione, da una parte, impediva alla Santa Sede di ricevere informazioni sempre coerenti e attendibili sulla reale situazione del Messico, anche a motivo delle divisioni presenti nell'episcopato tra alcuni prelati favorevoli al conflitto armato – ad esempio il combattivo vescovo di Huejutla José de Jesus Manríquez y Zarate – e la maggioranza dei vescovi, orientata a una soluzione di compromesso; dall'altra, spingeva la Curia a procedere con estrema cautela, e a richiedere all'occorrenza il parere di persone di fiducia che, operando *in loco* o essendo a vario titolo coinvolte nelle vicende in oggetto, potevano avere maggiore dimestichezza con la situazione. Da questo punto di vista, la genesi dell'intervento diplomatico alla Conferenza panamericana del 1928 offre numerosi spunti di interesse.

L'idea di interessare le delegazioni partecipanti alla Conferenza a un passo comune presso il governo messicano partì dal Subcomité, che ne mise al corrente il Papa in una lettera datata 28 novembre 1927, giunta a destinazione per il tramite della Commissione episcopale residente a Roma[10]. Che questo proposito fosse condiviso dagli ambienti cattolici intransigenti, sembrerebbe dimostrarlo una lettera del 23 dicembre 1927 del gesuita Mariano Cuevas, una copia della quale è contenuta nell'archivio degli Affari Ecclesiastici Straordinari. In essa Cuevas, noto per le sue posizioni radicali che lo portavano a simpatizzare apertamente con i *cristeros*, esortava il viceprocuratore generale dei Missionari di S. Giuseppe nel Messico José Maria Manterola a farsi interprete presso il Pontefice di questa iniziativa, ritenuta indispensabile per contrastare l'azione della Massoneria che, altrimenti, avrebbe sfruttato l'occasione del Congresso panamericano per sostenere in ogni modo la politica antireligiosa di Calles[11].

[10] De la Mora a Pio XI, 28.11.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 7r.

[11] «La opinión unánime de Prelados y refugiados mexicanos de alguna categoría está por la conveniencia, urgentísima conveniencia de que Su Santidad se

Ricevuta la sollecitazione dei vescovi residenti in Messico, la Segreteria di Stato decise di informarne immediatamente con due cifrati il delegato apostolico negli Stati Uniti Pietro Fumasoni-Biondi, che dopo l'espulsione di monsignor Caruana era stato incaricato di seguire le vicende del Messico, e monsignor Caruana stesso, ora residente stabilmente a Cuba come delegato apostolico nelle Antille, chiedendo loro di esprimere un parere al riguardo[12]. Le due risposte giunsero a distanza di un giorno l'una dall'altra; Fumasoni-Biondi, da Washington, giudicava utile che «Santa Sede potesse ottenere che rappresentanti repubbliche Americane più importanti, come Brasile, Argentina, Chile [sic], esprimessero almeno privatamente presidente Coolidge o ministro Esteri loro meraviglia che presente situazione religiosa Messico venga tollerata», sottolineando però che «pur troppo da parte mia simile azione è impossibile»[13]. Da Cuba monsignor Liberato Tosti, uditore della delegazione apostolica, fece sapere nel suo cifrato di risposta di non ritenere opportuna un'«azione violenta», e consigliò piuttosto di «ordinare segretamente Episcopato interessare officialmente rispettivi rappresentanti conferenza per impegnare governo Messico dare libertà religiosa con assicurazione formale: sarebbe meglio Santa Sede non apparisse»[14].

Dalle telegrafiche risposte dei due prelati, che prospettavano soluzioni solo parzialmente diverse, emergeva un fondamentale tratto

---

dirigiese a los representantes de las diversas repúblicas latino-americanas al Congreso Panamericano, que tendrá lugar en la Habana el 15 de enero próximo. Los masones por su parte trabajan lo indecible para que dicho Congreso, en una forma o en otra respalde la nefanda política de Calles. Si Su Santidad por una parte, y por otra los Episcopados todos de América, tanto del Sur como del Norte hacen la esperada oposición, mucho bueno habrá de lograrse, y de todas maneras quedará en pié y ante la Historia, que la Iglesia no cohonestó con su silencio este crimen internacional. No creemos que nos toque sugerir más pormenores y aun nos parece que antes que nosostros habrán ya pensado sobre este punto en el Vaticano. Queda pues todo el asunto en manos de Su Santidad, y nuestras conciencias quedan tranquilas. Rogamos a Ud., Padre, que personalmente trate este asunto con Su Santidad, entre tanto que nosotros la acompañamos con nuestro sincero agradecimiento y oraciones» [Cuevas a Manterola, 23.12.1927, AA.EE.SS, Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 22r].

[12] Cfr. Cifrato del Cardinale Gasparri ai delegati apostolici a Washington e a Cuba, 26.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 5r.

[13] Fumasoni-Biondi a Gasparri, 28.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 8r.

[14] Tosti a Gasparri, 28.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 9r.

comune, ossia la necessità che l'intervento della Santa Sede rimanesse in un ambito di discrezione, evitando azioni dirette ed eclatanti. Per comprendere le ragioni di Fumasoni-Biondi può essere utile fare riferimento a un rapporto del 24 gennaio 1927, in cui il delegato apostolico a Washington riferiva in merito alla richiesta di interessamento per la questione religiosa messicana, da lui avanzata al Dipartimento di Stato su ordine della Santa Sede. La risposta del governo americano, pervenuta per via informale, era del seguente tenore:

> Il Governo degli Stati Uniti riconosce pienamente la verità delle affermazioni del Santo Padre circa la crudele persecuzione della Chiesa Cattolica in Messico e ne condivide tutto l'orrore e il dispiacere. Non crede peraltro che una protesta da parte degli Stati Uniti possa in qualche modo influenzare la politica del Presidente Calles, data la tensione di rapporti tra Messico e Stati Uniti e le gravi questioni d'interesse ancora insolute: mentre le altre Nazioni si trovano in condizioni migliori per protestare. Il Governo degli Stati Uniti prega quindi il Delegato Apostolico a voler dire a S.E. il Cardinale Segretario di Stato che è pieno di ammirazione per la condotta della Chiesa Cattolica durante questa persecuzione, e che qualora si presentasse l'opportunità cercherà ben volentieri di usare i suoi buoni offici per il miglioramento della situazione. Il Governo non ha creduto di dover rispondere per scritto alla lettera del Delegato Apostolico al Signor Kellogg, perché è desiderio del Governo non conservare memoria negli Atti Ufficiali di questa corrispondenza tra la Delegazione Apostolica e il Department of State. Ciò renderà il Governo più libero di poter fare qualche cosa a favore della Chiesa Cattolica senza incorrere nelle critiche dei nemici politici nel Congresso e soprattutto dei Metodisti, specialmente dopo le recenti accuse fatte in Senato dal Senatore Heflin di Alabama contro i Cavalieri di Colombo, accusati di fomentare la Guerra tra Stati Uniti e Messico.

Fumasoni-Biondi giudicava questa risposta indicativa di quanto grande fosse «la forza politica dei Protestanti, mentre i Cattolici contano poco o niente in politica». Riconosceva d'altra parte che in quel momento la posizione degli Stati Uniti era estremamente delicata, poiché «i milionari e le Compagnie di Petrolio, che hanno ingenti interessi nel Messico, cercano di spingere il Governo a procedere con risolutezza, mentre i democratici e parte anche dei Repubblicani, che

è il partito ora al potere, hanno denunciato la politica del Presidente Coolidge a riguardo del Nicaragua e del Messico, dicendo che non si debbono opprimere le altre Nazioni»[15].

Con questo documento il delegato apostolico a Washington rispondeva a un cifrato circolare che la Segreteria di Stato aveva inviato a tutti i rappresentanti diplomatici pontifici nel mondo agli inizi di gennaio del 1927, raccomandando di interessare i rispettivi governi a fare le «opportune rimostranze» al governo messicano per il brutale trattamento riservato alla Chiesa cattolica[16]. Si trattava di un'azione "convenzionale" che la Santa Sede avrebbe intrapreso altre volte in seguito, ma che in questo caso si scontrava con ostacoli di politica interna e estera impossibili da eludere.

Sul piano internazionale, infatti, il Messico rappresentava uno dei principali problemi per gli Stati Uniti fin dall'inizio della Rivoluzione messicana. Il debole governo rivoluzionario di Francisco Indalecio Madero e José Maria Pino Suarez era stato rovesciato nel febbraio del 1913 dal generale Victoriano Huerta, con la fondamentale complicità dell'ambasciatore statunitense Henry Lane Wilson. Partecipando di propria iniziativa al colpo di Stato (che si concluse con il brutale assassinio di Madero e Pino Suarez) l'ambasciatore si era assunto una responsabilità gravissima di fronte al proprio governo, impegnato in quel momento nel passaggio di consegne tra l'amministrazione repubblicana di Howard Taft e quella democratica di Woodrow Wilson. A questo episodio seguì da parte degli Stati Uniti una politica contraddittoria, divisa tra ragioni ideali e interessi concreti. Deciso a opporsi a Huerta, sostenuto peraltro dalle potenze europee (*in primis* la Gran Bretagna, che al pari degli Stati Uniti aveva consistenti interessi petroliferi nel Paese), il Presidente Wilson in un primo tempo appoggiò Venustiano Carranza, «ardente costituzionalista, riformatore sociale, anticlericale dal carattere implacabile e nazionalista senza compromessi», offrendogli «armi e consigli sui metodi per democratizzare il paese». Tuttavia «Carranza accettò le armi ma rifiutò i consigli»[17], suscitando l'ira di Wilson che, dopo aver ordinato nell'aprile del 1914

[15] Fumasoni-Biondi a Gasparri, 24.1.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 509 G (P.O.), fasc. 61, ff. 14r-15r.

[16] Cfr. Cifrato circolare ai nunzi e delegati apostolici, 7.1.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 509 (P.O.), fasc. 61, f. 5r.

[17] J.-B. Duroselle, *Da Wilson a Roosevelt. La politica estera degli Stati Uniti dal 1913 al 1945*, Bologna, 1963, p. 118.

uno sbarco di *marines* a Veracruz[18], decise di non riconoscere il governo carranzista, minacciato a nord e a sud dagli ex alleati Francisco "Pancho" Villa ed Emiliano Zapata. La sconfitta di Villa portò al riconoscimento *de facto* di Carranza da parte degli Stati Uniti e delle repubbliche latinoamericane, al quale Villa reagì con un massacro di cittadini statunitensi consumatosi in due diverse occasioni (l'11 gennaio 1916 vennero fucilati sedici americani trovati su un treno fermato a Santa Ysabel, mentre il 9 marzo 1916 ne vennero uccisi altri diciannove durante un'incursione a Columbus, nel New Mexico). L'intervento militare nordamericano divenne a quel punto inevitabile, e si concretizzò con la spedizione del generale Pershing; una guerra vera e propria fu evitata sopratutto a motivo della guerra mondiale, che impose a Wilson una maggiore moderazione nei riguardi del Messico, divenuto oggetto delle pericolose attenzioni della diplomazia tedesca[19]. Il 18 gennaio 1917 venne così ritirata la spedizione punitiva, mentre il 13 marzo seguente venne riconosciuto *de jure* il governo di Carranza, il quale nel frattempo aveva emanato una nuova Costituzione che, oltre a costituire l'attacco più duro mai sferrato contro la Chiesa cattolica dalla legislazione messicana, ledeva profondamente anche gli interessi economici statunitensi nel Paese, limitando il diritto di proprietà per gli stranieri e definendo proprietà della nazione tutte le risorse naturali e del sottosuolo.

All'inizio degli anni Venti l'amministrazione repubblicana di Warren Harding, guidata nella sua politica estera dal Segretario di Stato Charles Evans Hughes, diede prova di maggiore realismo rispetto alla precedente. A Carranza (anche lui assassinato) succedette nel 1920 il generale Alvaro Obregón, al quale Hughes, come condizione per il riconoscimento statunitense, chiese la restituzione o il risarcimento delle proprietà americane requisite dal governo messicano. Dopo l'iniziale rifiuto di Obregón, un paziente lavoro diplomatico permise nell'agosto del 1923 la conclusione degli accordi di Bucareli, che stabilivano un compromesso basato sul principio dell'irretroattività della legge, che non doveva quindi essere applicata ai titoli di

[18] Lo sbarco fu coordinato dall'allora Segretario alla Marina Josephus Daniels, futuro alfiere – come ambasciatore in Messico (1933-1941) – della *good neighbor policy* del Presidente Franklin Delano Roosevelt.

[19] In proposito cfr. F. Katz, *The secret war in Mexico: Europe, the United States and the Mexican revolution*, Chicago, IL, 1983.

proprietà ottenuti prima dell'introduzione delle norme costituzionali[20]. Gli accordi furono seguiti dal riconoscimento *de jure* del governo Obregón, a cui gli Stati Uniti prestarono nei mesi successivi un appoggio fondamentale per sconfiggere il movimento rivoluzionario del generale Adolfo De La Huerta.

Le tensioni tuttavia tornarono a farsi sentire con la presidenza di Plutarco Elias Calles (1924-28) che, a differenza di Obregón, sembrava deciso a non fare sconti a nessuno – né agli Stati Uniti, né tantomeno alla Chiesa cattolica – sull'applicazione integrale del testo costituzionale. Di fronte alle perduranti difficoltà per le proprietà americane in Messico, il nuovo segretario di Stato americano Frank Billings Kellogg il 12 giugno 1925 dichiarò pubblicamente di avere «il più grande interesse alla stabilità, alla prosperità e all'indipendenza del Messico», ma di non poter «tollerare la violazione dei suoi obblighi e la mancata protezione dei cittadini americani»[21]. La risposta di Calles non si fece attendere, e si concretizzò in due nuove leggi, la prima delle quali (31 dicembre 1925) faceva della cittadinanza messicana un requisito fondamentale per poter estrarre il petrolio nel Paese e limitava a cinquant'anni le concessioni anteriori al 1917, mentre la seconda (21 gennaio 1926) impediva agli stranieri di acquistare terreni in prossimità delle coste e dei confini per una fascia di cinquanta chilometri. Di lì a poco Calles annunciò anche la propria volontà di riformare il codice penale per rendere effettiva l'applicazione degli articoli della Costituzione riguardanti la Chiesa e il culto cattolico, accendendo così la miccia che avrebbe causato lo scoppio della *guerra cristera* nell'autunno del 1926. La concomitanza di questi due conflitti giocò a favore di Calles, il quale, strumentalizzando le proteste dell'episcopato contro le norme costituzionali anticlericali, ebbe buon gioco a denunciare l'esistenza di una collusione di "poteri forti" (Chiesa e imperialismo nordamericano) volta a rovesciare il governo nazionale[22].

[20] Rice, *op. cit.*, pp. 27-29.

[21] Duroselle, *op. cit.*, p. 291.

[22] La propaganda *callista*, a quanto pare, fece numerose vittime, tra cui il giovane agente del Comintern (e futuro capo del PCI di Trieste nel dopoguerra) Vittorio Vidali. Nella sua appassionata – e appassionante – autobiografia (pubblicata nel 1983), Vidali racconta un episodio avvenuto alla fine di settembre del 1927, appena sbarcato in Messico, a Veracruz: «Scendemmo, e riuniti in una sala ascoltammo da un generale delle notizie che per me costituirono una lezione accelerata di storia politica messicana. Da più di un anno il grande paese era percorso da bande armate. Istigata segretamente dalle centrali capitalistiche statunitensi, la Chiesa aveva scatenato la

Le tensioni con il Messico, che in un primo momento i capi *cristeros* credettero erroneamente di poter sfruttare a proprio vantaggio[23], si inserivano però in una complessa fase di ripensamento dei rapporti degli Stati Uniti con l'America Latina. Intervenendo in Messico, a Santo Domingo, ad Haiti e in Nicaragua il Presidente Wilson, dopo l'iniziale denuncia dell'imperialismo americano, nel complesso «procedette a più interventi armati nell'America Latina che Roosevelt e Taft insieme, vivificò e sviluppò la diplomazia del dollaro e inventò persino una nuova forma d'intervento, trasformando la politica americana di riconoscimento dei governi»[24]. Il segretario di Stato Hughes si mostrò invece più refrattario agli interventi armati in America centrale, privilegiando una politica di mediazione e cercando – in occasione del centenario del "Messaggio sullo Stato dell'Unione" del Presidente Monroe (2 dicembre 1823) – di «svincolare la dottrina Monroe dal corollario Roosevelt»[25], che attribuiva agli Stati Uniti un potere di polizia internazionale sull'intero emisfero occidentale[26]. La

ribellione "cristera" contro la Costituzione laica e democratica del Messico. Al grido di "Viva Cristo Rey" si uccideva, si bruciavano villaggi, si assassinavano uomini di governo e dirigenti politici […] Il Messico non si sarebbe fatto schiacciare dalla congiura orchestrata dall'imperialismo yankee […] Io riflettevo: "Ho visto cadere l'impero asburgico, e la libertà in Italia venir soffocata dal fascismo. Sono stato quattro anni nel più grande e moderno paese capitalistico. Vengo dalla Russia che vuol costruire il socialismo. Ora mi trovo fra un popolo che non vuol diventare una colonia dell'imperialismo". In fondo, per un rivoluzionario di soli ventisette anni, il bilancio delle esperienze non era spregevole…» (V. Vidali, *Comandante Carlos*, Roma, 1983, p. 59).

[23] Bailey, *op. cit.*, pp. 111-34.

[24] A.P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: its Rise and Decline*, Ithaca, XII, p. 121, cit. in Duroselle, *op. cit.*, p. 122.

[25] Duroselle, *op. cit.*, p. 261.

[26] «Se una Nazione [dell'emisfero occidentale] mostra di sapere come agire con ragionevole efficienza e correttezza nelle questioni sociali e politiche, se essa mantiene l'ordine e assolve i suoi obblighi, non deve temere alcun intervento da parte degli Stati Uniti. Un cronico cattivo comportamento o una dimostrazione d'impotenza che conduca a un generale allentamento dei legami di una società civile, può, in America come altrove, richiedere in definitiva l'intervento di qualche nazione civilizzata, e, nell'emisfero occidentale, l'osservanza da parte degli Stati Uniti della Dottrina di Monroe può costringere gli Stati Uniti stessi, per quanto con riluttanza, in casi flagranti di tale malgoverno o impotenza, ad esercitare un potere di polizia internazionale ... I nostri interessi e quelli dei nostri vicini meridionali sono in realtà identici ... Finché essi obbediscono alle leggi fondamentali della società civile possono essere sicuri che saranno trattati da noi con spirito di cordiale e incoraggiante simpatia. Noi interverremo presso di loro soltanto in ultima istanza e soltanto se risulterà evidente che la loro incapacità o la loro mancanza di buona volontà nell'agire giustamente

linea di Hughes, che limitava alla sola regione caraibica il diritto d'intervento statunitense, preludeva a una più generale rinuncia al diritto d'intervento, affermata da Franklin Delano Roosevelt nel 1933, ma ancora non vi si rassegnava: lo testimonia l'opposizione – vittoriosa – di Hughes all'introduzione del "Protocollo di Ginevra" sull'arbitraggio obbligatorio, elaborato dalla Società delle Nazioni nel 1924[27]. Durante la presidenza di Calvin Coolidge, che pure intendeva porsi in continuità con l'azione svolta da Hughes, si ebbe una ripresa del "corollario Roosevelt" con un nuovo sbarco di *marines* in Nicaragua in appoggio al generale Adolfo Díaz, subentrato al Presidente conservatore Emiliano Chamorro. Quest'ultimo, sconfitto alle elezioni generali del 1924, aveva cercato di mantenere il potere con un colpo di Stato, suscitando una ribellione armata guidata dall'ex vicepresidente Juan Baptista Sacasa, che godeva del sostegno economico e militare del Messico. Alla politica del governo di Calles in Nicaragua il segretario di Stato Kellogg rispose con un embargo militare completo ai danni del Messico, destinato a frustrare sul nascere qualsiasi tentativo da parte dei *cristeros* di ottenere armi per la propria causa dagli Stati Uniti[28].

Il nuovo intervento americano in Nicaragua suscitò un vasto movimento d'opposizione in tutta l'America Latina, cavalcato sopratutto dall'"Anti-Imperialistic League", organizzazione sovranazionale basata a Città del Messico, Buenos Aires e in altre capitali latinoamericane, che Kellogg riteneva essere emanazione della propaganda sovietica[29]. È significativo che in quegli anni l'utilizzo del paradigma "bolscevico" per interpretare la politica messicana fosse comune sia ai cattolici[30] che

all'interno e all'estero ha violato i diritti degli Stati Uniti o ha suscitato la possibilità di una aggressione straniera a detrimento dell'intero complesso delle nazioni americane» (Theodore Roosevelt, 6.12.1904). Si fa qui riferimento al testo riportato in O. Barié -M. de Leonardis-A.G. de' Robertis-G. Rossi, *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, Bologna, 2004, p. 165.

[27] Duroselle, *op. cit.*, pp. 262-263.

[28] In proposito cfr. Rice, *op. cit.*, pp. 43-46.

[29] D. Sheinin, *Argentina and the United States at the Sixth Pan American Conference (Habana 1928)*, Institute of Latin American Studies Research Papers, University of London, 1991, pp. 4-5.

[30] A titolo di esempio, nel 1922 il delegato apostolico nel Messico Ernesto Filippi descriveva al Cardinale Segretario di Stato Gasparri «il distruttore sistema bolscevico che anche qui si è fatto strada con grave pericolo della stessa compagine sociale» [Filippi a Gasparri, 31.5.1922, AA.EE.SS., Messico, pos. 483 (P.O.), fasc. 2, ff. 15r-16r].

ai "falchi" dell'amministrazione statunitense (nei quali rientrava l'ambasciatore in Messico James Rockwell Sheffield), che esprimevano per lo più gli interessi delle compagnie petrolifere[31]. Questo, peraltro, era l'unico possibile punto di contatto con gli Stati Uniti, sul piano ideologico, del mondo cattolico messicano, che nel colosso nordamericano vedeva innanzitutto la causa della disgregazione politica, sociale e culturale del Messico ottocentesco: era ricorrente, infatti, negli ambienti cattolici l'accusa ai liberali messicani – non priva di fondamento – di aver tradito le origini ispano-cattoliche del Paese, per sostituirle con un'ideologia progressista che vedeva negli Stati Uniti (con la loro cultura protestante) il modello a cui guardare per modernizzare il Messico. Ideologie a parte, è un fatto che il partito liberale messicano, nato come emanazione della Massoneria di rito yorkino strutturata in Messico dall'ambasciatore statunitense Joel Roberts Poinsett (1825-29)[32], favorì la penetrazione politica ed economica degli Stati Uniti, di cui l'annessione del Texas (con la conseguente guerra del 1846-47)[33] e il trattato MacLane-Ocampo del 1859[34] costituivano esempi eclatanti.

[31] Cfr. in proposito D. Spenser, *The impossible triangle. Mexico, Soviet Russia, and the United States in the 1920s*, Durham and London, 1999, pp. 9-31 e 75-94, e J.J. Horn, *U.S. Diplomacy and "The Specter of Bolshevism" in Mexico (1924-1927)*, in "The Americas", vol. 32 (1975), n. 1, pp. 31-45.

[32] Cfr. D.M. Parton, *The diplomatic career of Joel Roberts Poinsett*, Washington, DC, 1934, pp. 96-100; J.L. Mecham, *Church and State in Latin America*, Chapel Hill, NC, 1966[2], p. 345; R. Cannelli, *Nazione cattolica e Stato laico. Il conflitto politico-religioso in Messico dall'indipendenza alla rivoluzione (1821-1914)*, Milano, 2002, pp. 22-23.

[33] In proposito cfr. Cannelli, *op. cit.*, pp. 25-26. I giudizi più caustici nei confronti dei liberali messicani – accusati di complicità in un vero e proprio complotto di stampo massonico volto a minare l'integrità del Paese – si trovano in M. Cuevas, *Historia de la Iglesia en México*, vol. V, *El Paso*, TX, 1928, pp. 210-32, e in J. Vasconcelos, *Breve historia de México*, México, 1937, pp. 473-75. La versione di Cuevas, importante storico messicano gesuita, è stata successivamente ridimensionata. Cfr. ad esempio C.A. Hutchinson, *Valentín Gómez Farías and the "Secret Pact of New Orleans"*, in "The Hispanic American Historical Review", XXXVI (1956), n. 4, pp. 471-89.

[34] Il trattato McLane-Ocampo, firmato a Vera Cruz il 14 dicembre 1859, garantiva agli Stati Uniti il diritto perpetuo di transito attraverso l'istmo di Tehuantepec (anche con proprie forze di polizia), l'uso di porti di deposito su entrambe le coste orientale e occidentale dell'istmo e infine il diritto perpetuo di transito attraverso il Messico settentrionale, da Camargo a Mazatlán e da Nogales a Guaymas. Il trattato commerciale prevedeva anche il libero esercizio del culto, unitamente al diritto di possesso di proprietà destinate a scopi religiosi, da cui però erano escluse le comunità religiose a cui la legge messicana l'aveva definitivamente negato. Questa clausola esclusiva, prevista nel progetto di trattato sottoposto all'inviato statunitense Robert

Agli occhi di un osservatore spassionato, per un altro verso, risultava evidente che l'unico attore esterno in grado di incidere positivamente sulla politica messicana erano gli Stati Uniti; era quello che monsignor Fumasoni-Biondi lasciava intendere nel suo telegramma cifrato, e di cui la Santa Sede si sarebbe persuasa definitivamente durante il 1928. Ora però, alla vigilia della VI Conferenza panamericana, i rapporti tesi tra Washington e le repubbliche latinoamericane sembravano pregiudicare fin dal principio la riuscita di un intervento diplomatico come quello che si andava preparando in Vaticano. Analoghe considerazioni vennero svolte da monsignor Tosti nel seguente rapporto inviato al cardinale segretario di Stato Pietro Gasparri in concomitanza con il telegramma del 28 dicembre 1927:

> In riscontro al quesito di Vostra Eminenza Reverendissima "se ... sarà possibile che S. Sede si adoperi presso nazioni americane affinché efficacemente agiscano contro barbara persecuzione..." ho risposto in pari data, con cable cifrato, che una azione violenta, ossia, risentita, la unica veramente efficace per il momento, non mi pare attuabile.
>
> Non si presterebbe il Governo di Washington, perché troppo interessato nel tenersi in buoni rapporti col Messico. Non potrebbero prestarsi efficacemente, io penso, le altre Repubbliche dell'America Latina, perché l'azione tenderebbe a scindere le loro forze, di fronte all'argomento principale, che esse intendono affrontare nella prossima Conferenza. Pare che vogliano finirla una buona volta con la Dottrina di Monroe (l'Argentina sola, per quanto io sappia, se ne disinteressa – e sarà una sorpresa per le Repubbliche sorelle – ho avuto questa confidenza in via riservata). Il Governo di Washington, d'altra parte, non intende cedere, a nessun costo; e ogni giorno di più lascia intravedere con maggior chiarezza questo suo fermo proposito. Quindi è che ogni giorno più le Repubbliche dell'America Latina, ad eccezione dell'Argentina, sentono maggiormente il bisogno di coalizzarsi per il trionfo del loro programma, eliminando tutto ciò che potrebbe causare disgregazione di forze. Ecco perché ho risposto: "Non credo attuabile azione violenta". In conferma di ciò rilevo che in un primo momento si disse che il Perù e la Colombia intendevano protestare contro le barbarità, che si stanno commettendo nel Messico;

McLane da Melchor Ocampo, «concedeva libertà religiosa agli americani in Messico, ma negava la medesima ai messicani cattolici in Messico» [E.J. Berbusse, *The origins of the McLane-Ocampo treaty of 1859*, in "The Americas", XIV (1958), n. 3, p. 239].

> ma già pare che si asterranno da questo atto violento, per motivo di quanto ho rilevato.
>
> Può essere che prima della conclusione della Conferenza si verifichi qualche fatto nuovo, che renda possibili proteste o mozioni collettive, officiali o officiose, in favore dei cattolici del Messico, in questo caso si potrebbe rispondere affermativamente al quesito di Vostra Eminenza. Ma, se le cose rimanessero invariate? In questa incertezza, non mi parrebbe prudente che la Santa Sede si avventurasse a chiedere direttamente l'intervento delle Nazioni americane: perciò nel mio cable ho concluso che meglio sarebbe mandare innanzi i Vescovi delle singole Repubbliche: "salvo meliori judicio"[35].

L'intervento della Santa Sede alla VI Conferenza panamericana

In effetti, la dottrina di Monroe, nelle aspettative di molti, era destinata a essere il vero oggetto di discussione della Conferenza, che ufficialmente doveva occuparsi dell'organizzazione dell'Unione Pan-Americana, della codificazione del diritto internazionale pubblico e privato (tema, questo, anticipato da una commissione di giuristi riunitasi a Rio de Janeiro nel 1927) e di problematiche socio-economiche di comune interesse per l'intero continente americano. Al fine di evitare qualsiasi forma di opposizione in quella sede da parte degli Stati dell'America Latina, la diplomazia statunitense fece quadrato intorno al principio che non si sarebbero potuti affrontare argomenti diversi da quelli contenuti nell'agenda concordata prima dell'apertura dei lavori della Conferenza. Né il problema del Nicaragua né il principio d'intervento rientravano nell'agenda: lo stesso valeva naturalmente anche per la questione religiosa messicana. Per difendere le proprie posizioni, gli Stati Uniti inviarono all'Avana quella che il *Royal Institute of International Affairs* non esitò a definire «the strongest delegation which that country has ever sent to a Pan American Conference»[36]. Della delegazione, presieduta dall'ex segretario di Stato Hughes, facevano parte tra gli altri Henry Prather Fletcher (già ambasciatore in Cile e in Messico, in quel momento ambasciatore in Italia), il nuovo

[35] Tosti a Gasparri, 28.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 28r-29r.

[36] Royal Institute of International Affairs, *The Pan-American Conference*, "Bulletin of International News", New Series, IV (1928), n. 20, p. 3.

ambasciatore in Messico Dwight Whitney Morrow e l'ex senatore Oscar Wilder Underwood. A inaugurare la Conferenza, il 16 gennaio 1928, intervenne il Presidente Coolidge in persona, accompagnato dal Segretario di Stato Kellogg.

I rilievi di monsignor Tosti erano dunque sostanzialmente corretti, anche se l'andamento dei lavori avrebbe poi rivelato tutti i limiti e la fragilità della paventata intesa tra le repubbliche latinoamericane. A ogni buon conto, il rapporto della delegazione apostolica a Cuba giunse a Roma quando l'ingranaggio della diplomazia pontificia era già avviato. Tra il 1° e il 2 gennaio 1928 venne inviato ai nunzi e ai delegati apostolici in America Centrale, Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Peru e Venezuela il seguente cifrato circolare:

> V.S. procuri con prudenza del caso ottenere che cotesto Governo autorizzi suo rappresentante al Congresso Pan Americano in Avana ad unirsi rappresentanti Sud Americani per svolgere azione benefica e pacificatrice della situazione religiosa in Messico. Card. Gasparri[37].

[37] Gasparri ai nunzi e delegati apostolici in America Centrale, Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Peru, Venezuela, 1-2.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 12r. Dalla bozza contenuta in AA.EE.SS., *ivi*, f. 13r, si evince che la prima stesura del telegramma fu redatta dal Cardinale Gasparri. Il Segretario della Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, monsignor Francesco Borgongini Duca, apportò alcune correzioni. Dopo una revisione finale del Sottosegretario della Congregazione, monsignor Pietro Ciriaci, il testo fu passato al minutante monsignor Giuseppe Malusardi, che ne trascrisse la versione definitiva (f. 12r). Non è raro trovare, nelle carte della Segreteria di Stato degli anni del Cardinale Gasparri, appunti autografi che sono di grande utilità per ricostruire nel dettaglio il processo decisionale vaticano. Da questo esempio particolare (ma se ne potrebbero citare altri) sembra emergere una procedura gerarchica, in cui le direttive emanate dal vertice giungono con qualche modifica (mai sostanziale) al minutante, che si limita a eseguirle; di sicuro l'intervento in prima persona di Gasparri può valere a testimoniare l'importanza che la Conferenza panamericana riveste per la diplomazia della Santa Sede, disponibile a percorrere tutte le strade possibili per risolvere il conflitto fra Stato e Chiesa in Messico. Il ruolo del minutante sembra essere maggiormente valorizzato negli anni della Segreteria di Stato del Cardinale Eugenio Pacelli, almeno per quanto riguarda il caso messicano; la ragione probabilmente sta nel fatto che monsignor Malusardi, che continuò a occuparsi del Messico fino alla sua nomina a Sottosegretario della Congregazione nel 1936 – il dato è facilmente ricavabile da un esame calligrafico della documentazione contenuta nel fondo "AA. EE.SS., Messico" – dopo l'allontanamento di Gasparri e di Borgongini Duca (nominato nunzio apostolico in Italia all'indomani dei Patti Lateranensi) rimaneva l'unico, prezioso, elemento di continuità con il passato e, grazie all'esperienza maturata nei dieci anni precedenti, poteva fornire ai propri superiori utili pareri, di cui infatti le carte sul Messico abbondano.

Occorre sottolineare che i problemi del Messico non erano l'unico motivo che aveva spinto la Segreteria di Stato a interessarsi della Conferenza Panamericana. Un rapporto della nunziatura di Bogotà del 6 dicembre 1927, che monsignor Borgongini Duca definì «molto importante», aveva, infatti, messo in guardia dalla possibilità – già verificatasi nella precedente Conferenza di Santiago (1923) – che esponenti della massoneria introducessero nei lavori del congresso proposte radicali in materia scolastica, volte a promuovere in tutti gli Stati americani politiche di educazione mista maschile/femminile[38]. A questa preoccupazione la Santa Sede diede seguito ordinando a monsignor Tosti di fare in modo che venissero evitate discussioni su questi argomenti. Tosti assicurò che avrebbe fatto il possibile, nonostante il tema fosse «implicito» nel programma della conferenza. Alla prova dei fatti questi timori si rivelarono infondati, come lui stesso riferì con una nota di ironia all'indomani della conclusione del congresso[39].

Le prime risposte dei rappresentanti pontifici al cifrato della Segreteria di Stato, per quanto interlocutorie, lasciavano qualche speranza. Il governo peruviano si diceva disposto ad «appoggiare senza restrizioni» un'azione favorevole alla pacificazione religiosa del Messico, che venisse sia direttamente dalla Santa Sede che da un vescovo messicano o da delegati della conferenza[40]. Dal Brasile, il Ministro degli Esteri Octavio Mangabeira faceva sapere, tramite l'incaricato d'affari pontificio Egidio Lari, che avrebbe telegrafato al capo della delegazione brasiliana dandogli istruzioni «nel senso desiderato dalla Santa Sede», e che in generale i membri del governo erano «felicissimi di poter fare cosa grata alla Santa Sede»[41]. Anche il governo cileno si impegnava a

[38] Lunardi a Borgongini Duca, 6.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 10r-11r.

[39] «Riguardo al problema della istruzione e della educazione, su cui Vostra Eminenza Reverendissima richiamò la mia attenzione, col cable cifrato n. 72, in data 13 gennaio decorso, nulla si è verificato di quanto si temeva. I Delegati Massoni non sono mancati; vi era perfino un Gran Maestro; ma non ebbero tempo per entrare in argomento, affacendati come furono tra "le rose e le danze cubane"» [Tosti a Gasparri, 25.2.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 71r-75r].

[40] Laghi a Gasparri, 4.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 15r.

[41] Lari a Gasparri, 4.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 35r-36v.

impartire opportune istruzioni ai propri delegati[42]. Più concreta sembrava la risposta dell'Argentina, il cui rappresentante alla Conferenza era stato autorizzato a dichiarare di considerare la pacificazione religiosa come «elemento essenziale della solidarietà internazionale americana», fatta riserva però di «non giudicare la situazione del Messico»[43]. Il Venezuela si trovava nell'impossibilità di esercitare qualsiasi pressione sul governo messicano, avendo quest'ultimo rotto le relazioni diplomatiche bilaterali fin dal 1923. Il nunzio a Caracas giudicava invece molto buoni i rapporti tra il Venezuela e gli Stati Uniti, sempre più interessati – anche per via delle tensioni con il Messico – alle riserve petrolifere del Paese[44]. Monsignor Gaetano Cicognani (futuro nunzio apostolico a Lima, Vienna e Madrid e cardinale), telegrafò da La Paz che il Ministro degli Esteri della Bolivia, d'accordo con il Presidente della Repubblica, avrebbe autorizzato «volentieri» i delegati al congresso a partecipare a un'azione pacificatrice, purché essa fosse «limitata alla questione religiosa senza toccare la politica», essendovi il rischio di urtare la «suscettibilità del popolo Messicano per la sua indipendenza» e di provocare «disgusto per l'intromissione straniera». Il Ministro degli Esteri sperava che il presidente della delegazione boliviana, «quantunque liberale», avrebbe rispecchiato con la propria azione la «fedele e sincera accoglienza» che il suo governo aveva riservato alle richieste della Santa Sede[45].

Il terreno per un'azione diplomatica vera e propria poteva dirsi – almeno in apparenza – preparato, ma occorreva che qualcuno "aprisse le danze". Nei primi giorni di gennaio era giunto in Segreteria di Stato un rapporto da Cuba del 12 dicembre 1927, nel quale monsignor Tosti, indipendentemente dalla questione della Conferenza, informava che nell'isola si erano recentemente trasferiti l'arcivescovo di México Mora y del Rio, l'arcivescovo di Yucatán Martin Tritschler y Cordova

[42] Felici a Gasparri, 9.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 16r.

[43] Cortesi a Gasparri, 14.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 25r.

[44] Cento a Gasparri, 13.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 49r-50r. A proposito dello spostamento della produzione petrolifera dal Messico al Venezuela negli anni Venti, e delle sue motivazioni economiche, cfr. J.C. Brown, *Why Foreign Oil Companies Shifted Their Production from Mexico to Venezuela During the 1920s*, in "The American Historical Review", XC (1985), n. 2, pp. 362-85.

[45] Cicognani a Gasparri, 15.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 26r.

e l'arcivescovo di Veracruz Rafael Guizar y Valencia[46]. L'informazione giunse nel momento più opportuno, e spinse Gasparri ad affidare il delicato incarico a monsignor Mora y del Rio:

> Ricevuto cifrato 39 del 28 dicembre e rapporto 711 del 12 dicembre. Vostra Signoria parli con Mons. Mora y del Rio Arcivescovo Messico e dopo avergli imposto segreto Sant'Ufficio lo inviti a fare a nome di tutto l'episcopato messicano (senza fare apparire Santa Sede) un passo ufficiale presso conferenza panamericana acciochè si interessi per ricondurre pace religiosa Messico. La prevengo che ho interessati rappresentanti pontifici Centro e Sud America perchè delegati rispettive nazioni agiscano presso conferenza. È necessario tuttavia che qualcuno prenda iniziativa; perciò incarichi arcivescovo Mora fare tale passo, come ho detto sopra. Anche stampa locale potrebbe prudentemente fiancheggiare tale azione. Sarebbe utile anche azione su Coolidge senza apparisca Santa Sede[47].

L'ordine fu immediatamente notificato al prelato da monsignor Tosti, il quale cercò di interessare anche il Presidente della Conferenza Antonio Sánchez de Bustamante, ma informò subito Roma che dal Presidente degli Stati Uniti non vi era «niente da sperare»[48].

Mentre Mora y del Rio, con una lettera pacata ma ferma, si faceva interprete presso i diplomatici latinoamericani dei sentimenti dei cattolici messicani e della necessità di una vera libertà religiosa «tal como existe en los Estados Unidos y en otras Repúblicas americanas, que saben estimar la benéfica influencia ejercida por la Religión en el fomento de la moralidad, del bienestar y del progreso de los pueblos»[49], a Roma arrivavano altri rapporti dalle nunziature in Brasile e in Argentina, nei quali non era difficile trovare più di una ragione per dubitare del buon esito dell'iniziativa. Il 10 gennaio 1928 monsignor Lari, da Rio de Janeiro, trasmise il testo del telegramma inviato dal Ministro Mangabeira al capo della delegazione brasiliana all'Avana; in esso il Ministro, pur sottolineando che «sarebbe motivo di

[46] Tosti a Gasparri, 12.12.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 19r.

[47] Gasparri a Tosti, 9.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 20r.

[48] Tosti a Gasparri, 10.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 21r.

[49] Una copia della lettera di Mora y del Rio, datata 24 gennaio 1928, si trova in AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 58r-59r.

grande piacere per il Brasile di corrispondere ai giusti desiderii della Santa Sede», affermò di ritenere «che nulla potrebbe essere tentato senza il previo accordo oppure senza la collaborazione del governo messicano»[50]. Cercare il "previo accordo" del Messico equivaleva evidentemente a spegnere sul nascere ogni tentativo di pressione. Lo stesso Mangabeira, alcuni giorni più tardi, riferì di essere informato «che alcune Nazioni pensano che il passo domandato dalla Santa Sede sia molto difficile; altre che esso è fuori del programma della Sesta Conferenza Internazionale Panamericana». Di fronte a queste considerazioni poco o nulla valeva la velleitaria – per quanto condivisibile – risposta dell'incaricato d'affari pontificio:

> Non ho negato al Signor Ministro la difficoltà della cosa. Riguardo a tale difficoltà, però, gli ho osservato che la difficoltà svaniva quasi dinanzi alla bellezza e alla grandezza del passo da farsi in favore della libertà religiosa, dell'umanità e della civiltà. Riguardo a non essere contemplato nel programma della Conferenza il passo medesimo, gli ho pure sommessamente richiamato alcuni esempi di Conferenze, nelle quali si sono trattati assunti che non erano nel loro programma (per esempio, la Conferenza di Losanna per concludere la pace con la Turchia), concludendo che era pienamente conforme alle norme internazionali trattare all'Avana della pace religiosa nel Messico. Il Signor Mangabeira si è dichiarato perfettamente d'accordo[51].

Lo stesso problema emerse nel dialogo tra il nunzio a Buenos Aires e il Ministro degli Esteri argentino *ad interim* Antonio Sagarna, il quale rilevò «difficoltà fondate nel carattere di quella assemblea, nell'impegno preso, fin dallo scorso Ottobre, di non mettere in discussione altre materie fuori di quelle incluse nel programma, nella norma del non intervento negli affari interni dei singoli paesi, che il Governo argentino intende seguire rigidamente», anche se – come il suo collega brasiliano – dichiarò di essere «in massima favorevole alla proposizione di un voto per la pace nel Messico»[52]. Nel voler rispettare a tutti i costi l'impegno di non discutere argomenti non precedentemente concordati, l'Argentina si allineava consapevolmente alla posizione degli

[50] Lari a Gasparri, 10.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 41r/v.

[51] Lari a Gasparri, 13.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 46r-47r.

[52] Cortesi a Gasparri, 22.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 61r-62v.

Stati Uniti. Questa unione di intenti, che monsignor Tosti aveva già rilevato nel sopracitato rapporto del 28 dicembre 1927[53], rispecchiava gli stretti legami di natura commerciale esistenti tra i due Paesi, che li spingeva a difendere il sistema esistente di tariffe doganali[54].

A violare l'impegno preso, tuttavia, fu proprio il capo della delegazione argentina, Honorio Pueyrredon, che in due diverse occasioni – contravvenendo in buona parte alle direttive del governo, che si vide costretto ad accettare le sue dimissioni – prese apertamente le distanze dagli Stati Uniti, in merito alle barriere doganali e al controverso "diritto d'intervento", sul quale la delegazione nordamericana non era disposta a scendere a compromessi. La condotta di Pueyrredon, a quanto sembra, non rispondeva tanto a un meditato disegno di denuncia dell'imperialismo americano, quanto alle ambizioni personali del diplomatico, desideroso di accreditarsi agli occhi del probabile futuro Presidente argentino Hipólito Yrigoyen, il quale intendeva contrastare la penetrazione economica statunitense coltivando relazioni commerciali più stabili con la Gran Bretagna e l'Europa[55]. Nondimeno, la ferma presa di posizione di Pueyrredon in difesa dell'indipendenza degli Stati latinoamericani suscitò una certa impressione. L'argomento venne introdotto in modo surrettizio: insieme al Ministro degli Esteri di San Salvador Gustave Guerrero, Pueyrredon presentò alla Conferenza il testo della codificazione del diritto internazionale elaborato dalla commissione di giuristi di Rio de Janeiro nel 1927, in cui compariva questa formula: «Nessuno Stato può intervenire negli affari interni di un altro». Il capo della delegazione statunitense Hughes fu però molto abile ad aggirare l'ostacolo, ottenendo che la discussione su quel testo fosse rinviata alla successiva Conferenza panamericana[56].

Due giorni prima della conclusione del congresso, il 18 febbraio 1928, Guerrero decise di ritornare pubblicamente sulla questione dell'intervento durante l'ultima seduta plenaria; ancora una volta fu decisivo l'intervento di Hughes, il cui ultimo discorso – apprezzato

[53] Cfr. *supra*, nota 36.

[54] Nel 1929 l'Argentina sarebbe diventata il primo Paese importatore dell'America Latina di beni statunitensi, arrivando a esportare a sua volta negli Stati Uniti un quantitativo di beni di quattro volte superiore a quello del 1913. Sempre nel 1929, l'Argentina attirava l'11% degli investimenti diretti degli Stati Uniti nell'America Latina (nel 1913 la percentuale sul totale ammontava al 3%). Cfr. Sheinin, *op. cit.*, pp. 26-28.

[55] *Ivi*, pp. 18-22.

[56] Duroselle, *op. cit.*, pp. 288-89.

anche da diversi altri delegati latinoamericani – evidenziò le responsabilità di quei governi che non erano in grado di tutelare la vita e i diritti dei cittadini americani quando questi, loro malgrado, si trovavano coinvolti in moti rivoluzionari[57].

Con questo la Conferenza poteva dirsi terminata. Monsignor Tosti, nel suo rapporto conclusivo per la Segreteria di Stato, affermò che «rimandando alla futura Conferenza il punto più importante dell'attuale programma, il Governo di Washington ottenne tutto quello che, nelle circostanze attuali, poteva desiderare». Le ragioni del "dollaro" – lo aveva già prospettato Tosti in un precedente rapporto[58] – avevano vinto sulle velleità anti-imperialistiche dell'America Latina. Il principio d'intervento rimaneva d'altra parte un problema aperto, come evidenziò Walter Lippmann in un disincantato articolo pubblicato su *Foreign Affairs*[59]; a questo riguardo gli Stati Uniti mostrarono nei mesi successivi di voler abbandonare, almeno ufficialmente, la difesa del "corollario Roosevelt", affermando – con il "memorandum Clark" (17 dicembre 1928)[60] – che la dottrina di Monroe non si applicava ai rapporti interamericani. Era un passo importante verso la politica di "buon vicinato" che avrebbe contraddistinto la presidenza di Franklin Delano Roosevelt, e che proprio nel Messico trovava uno dei

[57] Cfr. Sheinin, *op. cit.*, pp. 15-16, e Duroselle, *op. cit.*, pp. 289-90.

[58] «Quando la presente sarà nelle mani di Vostra Eminenza la questione sarà già risoluta… forse in favore degli Stati Uniti, per il fatto che negli Stati Uniti è la fonte sempre viva, dove tutte queste piccole Repubbliche, più o meno, sono costrette ad attingere...! – Se l'America Latina soccomberà in questa lotta, si deve unicamente al fatto che ha troppo bisogno ancora del "Dollaro": i suoi sentimenti, ciò non ostante, si manterranno tutt'altro che teneri verso il Governo di Washington» [Tosti a Gasparri, 10.2.1928, AA.EE:SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 67r-68r].

[59] Lippmann riconosceva comunque che, in quella sede, la diplomazia statunitense non poteva comportarsi molto diversamente: «Mr. Hughes described our policy in very noble terms. Nobody from Latin America arose to contradict Mr. Hughes and to say that it was not a very noble policy. On the other hand nobody said that it was a very noble policy. We emerged from the Conference having endorsed our own solitary obligation with our own solitary praise. We indulged ourselves in a unilateral vote of confidence in our unilateral policy. We had to do it. Nobody else was prepared to endorse our policy, or praise it, or give us a vote of confidence. The utmost we were able to obtain from our neighbors was their willingness to sit still and let us talk» [W. Lippmann, *Second thoughts on Havana*, in "Foreign Affairs", VI (1928), n. 4, p. 541].

[60] L'autore del *memorandum*, il Sottosegretario di Stato Joshua Reuben Clark, succedette a Morrow come ambasciatore in Messico nel 1930. Cfr. Duroselle, op. cit., pp. 290-91.

principali banchi di prova. A fare le spese di questo "buon vicinato", però, agli inizi del 1928 sembrava dover essere la Chiesa messicana.

Com'era prevedibile, l'azione promossa dalla Santa Sede per sensibilizzare i governi americani non ebbe alcun esito, al di là di vaghe promesse e della comprensione personale di qualche diplomatico. Nessuno dei partecipanti alla Conferenza aveva, infatti, un reale interesse a farsi interprete in quella sede delle istanze pur legittime del Vaticano, e questo per ragioni solo apparentemente opposte. Gli Stati Uniti, dopo che l'arrivo in Messico del nuovo ambasciatore Dwight Morrow – alla fine del 1927 – aveva avviato una fase di distensione nei rapporti con il Messico, non volevano urtare la sensibilità del governo messicano intervenendo pubblicamente a favore della Chiesa, anche se cominciavano a trapelare sulla stampa le prime frammentarie notizie circa l'interessamento ufficioso dello stesso Morrow alla pacificazione religiosa del Paese[61]. Le repubbliche dell'America Latina, nel complesso, non avevano intenzione di inimicarsi né il Messico (anche nell'eventualità di un fronte comune contro la dottrina di Monroe, di fatto irrealizzabile)[62] né tantomeno gli Stati Uniti. La questione re-

[61] Cfr. ad esempio la corrispondenza del *New York Herald Tribune* dell'8 febbraio 1928, riportata su *Il Messaggero* del 10 febbraio. Un ritaglio dell'articolo è contenuto in AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 79r.

[62] Particolarmente impietosa a questo proposito l'analisi di Lippmann: «I still believe that our policies are disliked in Latin-America and that our purposes are suspect. But Havana convinced me that the idea of anything like a concert of Latin-American states to oppose the United States was an idle fiction. Indeed, after a week or two in Havana I began to wonder how I could ever have been so obtuse as not to realize that if the Latin-American nations were sufficiently advanced politically to unite against the United States, they would long since have advanced beyond the stage where interventions are either necessary or feasible. A concert of Latin-American states "to curb American aggression" and "defend the sovereignty" of say Nicaragua or Haiti, could exist only if the twenty Latin nations had reached a standard of political morality which few if any nations anywhere have yet reached» (Lippmann, *op. cit.*, pp. 541-542). E a proposito del Messico: «The plain fact here was that the Mexicans were determined to do nothing at Havana which would spoil the prospects of a settlement between Washington and Mexico City. The notion that Mexico conceives herself as the leader of a great Latin-American movement directed at the United States was shown to be nonsense. Mexicans are primarily interested in Mexico: and in what goes on in Haiti, Dominica or Nicaragua they take only a rather casual interest. When they were threatened by us they no doubt looked around for help, and took a few fliers in Nicaraguan liberalism. But, given a chance to set their own affairs in order, they quite obviously prefer one Morrow in Mexico City to ten Sandinos in the bush» (*Ivi*, p. 543).

ligiosa messicana, in definitiva, metteva in luce i nervi scoperti del rapporto tra le due Americhe, come poteva facilmente rilevare un osservatore interessato – e allo stesso tempo esterno – come monsignor Tosti:

> Tutti i Delegati, più o meno, come già scrissi, si mostrarono bene animati e bene disposti; ma, in sostanza, nessuno si mosse. Eppure ebbero una ottima opportunità, per fare, almeno, una osservazione in proposito, allorché Mr. Hughes, il Presidente della Delegazione degli Stati Uniti, in una discussione segreta circa la Intervenzione, stretti i pugni e con voce di minaccia gridò: "Intervenimmo – Interveniamo – Interverremo – ogniqualvolta si tratterà di tutelare la giustizia e di ristabilire l'ordine…" – Questa era l'opportunità propizia, per domandargli: "E perché non intervennero nel Messico?" Ma nessuno osò interloquire![63].

Una mediazione senza alternative

L'epilogo fallimentare dell'operazione messa in atto dalla Segreteria di Stato mostrò che la pacificazione religiosa del Messico non si sarebbe potuta ottenere ricorrendo a pressioni diplomatiche ufficiali. Dall'analisi dei documenti, peraltro, non risulta che il Vaticano nutrisse particolari speranze di successo in questa iniziativa che, è utile ripeterlo, non era partita dalla Curia. Le tristi esperienze del passato, così come i numerosi tentativi di mediazione falliti nel 1927, non lasciavano molto margine all'ottimismo. Il Papa e la Segreteria di Stato non si fidavano di Calles, il quale oltretutto era vicino alla scadenza del proprio mandato presidenziale: all'orizzonte si profilava la rielezione di Álvaro Obregón, e vi erano alcune ragioni per ritenere che l'atteggiamento del nuovo governo nei confronti della Chiesa sarebbe stato più ragionevole[64].

Nel corso del 1927, tuttavia, la Santa Sede respinse al mittente le proposte di pace avanzate a più riprese dagli emissari di Obregón,

[63] Tosti a Gasparri, 25.2.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 71r-75r.

[64] Così, ad esempio, riferiva il vescovo di Brooklyn Thomas Molloy al cardinale Gasparri, dopo essere stato avvicinato da un emissario del generale Obregón. Cfr. Molloy a Gasparri, 20.6.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 509 G (P.O.), fasc. 62, ff. 33rr-34r.

che offriva ai vescovi di rientrare in patria in cambio del ripristino del culto, garantendo che le leggi non sarebbero state applicate in modo settario. Si poteva facilmente arguire l'interesse del generale, che in vista delle elezioni ambiva a presentarsi come il pacificatore del Paese[65]. Se l'assoluta inconsistenza delle proposte governative, il fine meramente elettorale delle medesime e la ferma volontà di non umiliare i vescovi messicani (il cui rientro in Messico a quelle condizioni sarebbe apparso come un'"andata a Canossa") impedivano alla Santa Sede di impostare un negoziato su queste basi, allo stesso tempo il Vaticano si mostrò sempre disponibile a prendere in considerazione ogni proposta, chiunque ne fosse il mittente. Non contava tanto la "forma", quanto la sostanza: dopo anni di vera e propria persecuzione il Vaticano non era disposto ad accettare un compromesso basato sulla benevola non applicazione di leggi che, integralmente osservate, ponevano le premesse per l'eliminazione della Chiesa in quanto tale. Dato questo presupposto, tutte le possibilità erano benvenute: lo si vide sia in circostanze ufficiali come la Conferenza dell'Avana, che nell'ambito di contatti più informali, come quando nei mesi estivi del 1927 Obregón, non volendo negoziare con i vescovi messicani, fece avvicinare il vescovo di Brooklyn Thomas Edmund Molloy, per proporgli di discutere insieme la questione religiosa messicana[66]. In questo frangente Gasparri rispose nei seguenti termini alle perplessità avanzate dal prelato statunitense:

> Santo Padre desidera e intende che Ella non si ritiri questione messicana. Ciò premesso, richiamo sua attenzione sopra due difficoltà. 1) Obregon esclude trattare con Vescovi Messicani, mentre non è possibile ritorno alla situazione normale senza ritorno pacifico dei Vescovi. 2) Non si vede quali assicurazioni dia Obregon per avvenire. Se Ella crede possibile avere dichiarazioni rassicuranti su questi due punti, non si vede perché Ella non possa con le debite cautele e in modo confidenziale, aver uno scambio di idee con Obregon[67].

Si può affermare che nella multiforme azione diplomatica svolta dalla Santa Sede a favore della Chiesa messicana, di cui qui si sono

[65] In proposito cfr. J. Meyer, *La Cristiada*, vol. II, *El conflicto entre la Iglesia y el Estado*, cit., pp. 304-14, e Bailey, *op. cit.*, pp. 157-60.

[66] Cfr. Molloy a Gasparri, 13.7.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 509 A (P.O.), fasc. 43, ff. 71r-73r.

[67] Gasparri a Fumasoni-Biondi, 4.8.1927, AA.EE.SS., Messico, pos. 509 A (P.O.), fasc. 43, f. 74r.

voluti dare solo alcuni cenni, la Conferenza panamericana di Cuba fu un crocevia fondamentale. Se sulla scena pubblica le istanze del Vaticano dovettero sottostare alla ragion di Stato delle diplomazie americane, un'altra possibile strada andava infatti delineandosi, nello stesso momento, al margine dei lavori della Conferenza. La sera del 17 gennaio 1928, all'Hotel Sevilla Biltmore dell'Avana, l'ambasciatore americano Morrow si incontrò con il sacerdote paulista John J. Burke, segretario della National Catholic Welfare Conference (antesignana della conferenza episcopale degli Stati Uniti), per discutere una possibile soluzione del conflitto religioso. L'iniziativa, anche in questo caso, non partì dal Vaticano, ma fu presa a titolo personale da Morrow, d'intesa con il Dipartimento di Stato e il Presidente Coolidge. Il suo interessamento non era slegato dall'obiettivo più specifico della sua missione: dopo essersi occupato per anni, come socio del gruppo J.P. Morgan & Co., della situazione finanziaria messicana, Morrow capiva che solo un Messico stabile avrebbe potuto assolvere i propri obblighi internazionali nei confronti dei creditori americani[68]. Nasceva qui l'impegno per la pacificazione religiosa del Paese, che avrebbe reso Morrow un attore imprescindibile nella mediazione tra il governo messicano e l'episcopato concretizzatasi con gli arreglos del 21 giugno 1929. Forte dell'intesa con l'ambasciatore e del sostegno della delegazione apostolica di Washington padre Burke, che all'Avana ottenne anche il benestare degli arcivescovi Tritschler y Cordova e Mora y del Rio all'avvio di trattative informali, poté incontrare per due volte il Presidente Calles, il 4 aprile 1928 e il 17 maggio 1928 (a questo secondo colloquio prese parte anche monsignor Ruiz y Flores), tessendo così l'ordito di una trama che, interrotta in seguito all'assassinio del Presidente eletto Obregón (17 luglio 1928), sarebbe stata ripresa nel maggio del 1929.

L'incontro dell'Avana tra Morrow e Burke è stato ampiamente descritto nelle sue linee fondamentali da tutti gli studi già pubblicati sull'argomento[69], e la documentazione ora disponibile non aggiun-

[68] In proposito, tra gli altri, cfr. R. Freeman Smith, *The Morrow mission and the International Committee of Bankers on Mexico: the Interaction of Finance Diplomacy and the New Mexican Elite*, in "Journal of Latin American Studies", I (1969), n. 2, pp. 149-66.

[69] Cfr. J.B. Sheerin, *Never look back. The Career and Concerns of John J. Burke*, New York, NY, 1975, pp. 119-22; Meyer, *La Cristiada*, vol. II, *op. cit.*, pp. 316-19; Bailey, *op. cit.*, pp. 189-91; Quirk, *op. cit.*, pp. 219-21; Slawson, *op. cit.*, pp. 76-81.

ge dettagli sostanziali in merito ai contenuti del colloquio. Le carte vaticane si rivelano viceversa molto interessanti per capire come l'iniziativa di Morrow sia stata recepita nella Curia, e quali aspettative o perplessità abbia suscitato. Un primo dato significativo che sembra emergere dai documenti è che la Santa Sede non fu informata dell'incontro se non praticamente a cose fatte. Ad autorizzare Burke a prendere parte al colloquio con Morrow – prospettato al sacerdote dal sottosegretario di Stato Robert Olds, durante una conversazione avvenuta al Dipartimento di Stato il 4 gennaio 1928 – fu monsignor Fumasoni-Biondi, il quale ne riferì al segretario di Stato Gasparri in un importante rapporto spedito il 12 gennaio 1928. Al delegato apostolico, il cui rapporto giunse in Vaticano solo due settimane più tardi, Gasparri diede via telegrafo una risposta breve e al contempo significativa: «Ricevuto importante rapporto 69-h. Approvo Suo operato»[70].

Dal documento emerge l'analisi molto realistica della situazione proposta da Fumasoni-Biondi, il quale, pur valorizzando la buona volontà dell'ambasciatore americano, appariva ben consapevole degli interessi politici ed economici che spingevano i governi statunitense e messicano a perseguire la pacificazione religiosa in Messico. Al rapporto, di cui si riportano qui di seguito ampi stralci, erano allegati due *memorandum* di Burke, che in essi descriveva il contenuto delle conversazioni avute con il sottosegretario di Stato Olds:

> Dall'attenta lettura di questi due memorandum mi pare che non si possa fare a meno di ammettere che da parte del Governo degli Stati Uniti vi è un desiderio efficace di sistemare la questione religiosa in Messico. Ne ho ricevuto proprio ieri una conferma avendomi Mons. Diaz[71] riferito che S.E. il Card. Hayes, Arcivescovo di New York, è in possesso di una lettera confidenziale a lui diretta dall'Ambasciatore Morrow, nella quale questi direbbe chiaramente che anche il Presidente Coolidge gli ha vivamente raccomandato di occuparsi per lo scioglimento della penosa questione. Inoltre da qualche settimana anche i giornali lasciano intravedere delle speranze e senza esitazione affermano che se il Messico vuole riacquistare la pace deve senz'altro sistemare la situazione religiosa. Tra questi giornali figurano anche di

[70] Gasparri a Fumasoni-Biondi, 27.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 521 (P.O.), fasc. 228, f. 14r.

[71] Monsignor Pascual Diaz y Barreto, Segretario del "Comité Episcopal", dopo essere stato espulso negli Stati Uniti divenne l'uomo di fiducia del delegato apostolico, che nel dicembre 1927 lo nominò suo agente di collegamento con l'episcopato messicano (Bailey, *op. cit.*, p. 181).

quelli che fino ad ora erano favorevoli alla politica di Calles, come ad esempio il "The World" di New York, che in data 9 corrente ha pubblicato un magnifico articolo di fondo sull'argomento. Vostra Eminenza potrà prendere visione di questi articoli nella collezione di documenti concernenti il Messico che ininterrottamente invio a cotesta Segreteria di Stato dall'Ottobre 1926.

Né tutto ciò mi sorprende: sia il Governo degli Stati Uniti che quello del Messico vorrebbero finirla con questa situazione anormale che specialmente in quest'anno, intralcerebbe la buona riuscita dei loro piani.

Quanto al Governo Americano faccio subito osservare che siamo nell'anno delle elezioni Presidenziali, che avranno luogo a Novembre. Il Partito Repubblicano, ora al potere, ha fatto del tutto per evitare qualsiasi possibile conflagrazione col Messico: la politica del Presidente Coolidge infatti si è ridotta allo scambio di note diplomatiche e all'affermazione dei diritti degli Americani sulle loro proprietà in Messico, chiudendo un occhio a tanti soprusi commessi specialmente nell'anno scorso contro cittadini e Compagnie Commerciali Americane. Nel frattempo il Governo del Messico non poteva pagare neanche gli interessi dei forti debiti contratti con le Banche Americane e sopratutto con la Banca Morgan di New York, alla quale appunto apparteneva il Sig. Morrow, prima della sua nomina ad Ambasciatore. Il Morrow è stato l'uomo della situazione. Ben conoscendo la condizione finanziaria del Messico è riuscito a far comprendere al Governo che doveva venire a più miti consigli se non voleva morire di fame. Ed ecco che nella scorsa settimana per volontà di Calles il Congresso ha modificato le leggi riguardanti le proprietà straniere al Messico. Per meglio coprire questa "ritirata" sono state organizzate feste, gite amichevoli di Calles con Morrow e infine il volo Pan Americano dell'Aviatore Lindbergh[72], tutte cose note all'Eminenza Vostra dalla lettura dei periodici. Ma è certo che l'Amministrazione Repubblicana di Coolidge potrà vantare nel programma elettorale di esser riuscita ad accordarsi amichevolmente col Messico su un punto di tanta importanza, senza ricorrere ad estremi. Un tale vanto però non farà breccia sui cattolici repubblicani degli Stati Uniti, a meno che per il tempo delle elezioni anche la questione religiosa del Messico non sia stata risolta. Con ciò si spiegano le insistenze del Sig.

[72] Il celebre aviatore statunitense Charles Augustus Lindbergh, protagonista della prima traversata aerea dell'Atlantico (20 maggio 1927) avrebbe sposato nel 1929 la figlia dell'ambasciatore Morrow.

Olds, Sottosegretario di Stato e le istruzioni date all'Ambasciatore Morrow. D'altra parte volendo celare tutto ciò ai protestanti, comprendo benissimo che i funzionari del Dipartimento di Stato non fanno che ripetere al P. Burke che il Governo ufficialmente non sa nulla e che si tratta soltanto di idee personali del Signor Morrow.

Da parte del Governo Messicano si è già avuta una prova del loro desiderio di accomodare la questione nelle proposte del Sig. Mestre[73] e nel colloquio del Gen. Obregon con Mons. Vescovo di Brooklyn. Questo desiderio si farà sempre più forte man mano che il tempo passa per il fatto che il Governo di Calles è obbligato a fare nuovi prestiti e si è già recato da Morrow per opportuni consigli. Ora non v'è Governo accorto che non comprenda che per avere buon credito presso le Banche è anzitutto necessario mettere in pace il proprio Paese.

Tutto considerato quindi, e dopo aver domandato consiglio ad alcuni Vescovi componenti il Comitato Amministrativo del N.C.W.C., ho creduto opportuno di permettere al P. Burke di recarsi all'Avana per parlare col Sig. Morrow. Ciò corrisponde anche all'opinione di Mons. Diaz al quale il Santo Padre disse che era bene lasciare ogni porta aperta a trattative di qualsiasi genere purché, s'intende, si lasci alla Santa Sede di prendere le decisioni in merito. Ma, affinché il P. Burke possa meglio espletare il suo compito ho creduto di dargli delle istruzioni in proposito che gli serviranno nella conversazione col Sig. Morrow. Del resto il P. Burke è bene addentro alla situazione messicana fin dal principio della persecuzione.

Non si tratta, Eminenza, che di un "principio", anzi di un "principio del principio" come disse il P. Burke al Sig. Olds, per fargli comprendere che non si tratta di risolvere la questione in pochi giorni. Voglia il Signore far fruttificare questo piccolo seme se ciò riesce a bene della Chiesa in Messico. Il P. Burke partirà per l'Avana verso la fine della

[73] Eduardo Mestre Ghigliazza, avvocato cattolico e uomo di fiducia del generale Obregón, avvicinò più volte i vescovi messicani (nell'agosto del 1926, nel marzo e nell'agosto del 1927) proponendo, a nome di Obregón, una mediazione i cui termini furono sempre considerati inaccettabili dall'episcopato. Sull'attività di Mestre nel 1927 riferì ampiamente monsignor Diaz in un memorandum portato personalmente in Vaticano e consegnato il 23 ottobre 1927. In proposito cfr. AA.EE.SS., Messico, pos. 509 A (P.O.), fasc. 45, ff. 64r-70r.

> settimana, ed io non mancherò di tenere informata Vostra Eminenza anche per mezzo di telegrammi cifrati se ciò sarà necessario[74].

La dettagliata analisi di Fumasoni sulla strategia del governo statunitense era condivisa da monsignor Tosti, che nel suo rapporto dall'Avana del 10 febbraio 1928 commentò così le indiscrezioni della stampa circa l'interessamento di Morrow: «La mossa attuale degli Stati Uniti in questa faccenda pare che tenda a prendere "per fame" il Governo del Messico. Mi spiego: il Governo del Messico avrebbe bisogno di un prestito dagli Stati Uniti, e gli Stati Uniti glielo darebbero, a condizione che ristabilisca la pace nel Paese»[75]. Neanche due settimane prima, Tosti aveva espresso, a margine della Conferenza panamericana, un altro significativo parere sui modi più opportuni per risolvere il delicato problema: «Mi consta che l'Ambasciatore di Washington in Messico si sta già interessando presso il Governo di Calles in favore della questione nostra. Da tutto l'insieme delle cose mi convinco ancora una volta che solo in questo modo possiamo sperare[76] di conseguire qualche risultato. Non potevamo, io credo, né possiamo aspettarci che i Membri di questa Conferenza facciano un "alto là" al Governo di Calles. E neppure è il caso di confidare nella decantata "Lega", il cui Capo, in seguito alla ultima risposta della Santa Sede, già chiede apertamente: "e chi provvederà alle tante famiglie, che, per seguire il movimento cattolico, si trovano ora sul lastrico? Etc. etc.»[77].

Ancora una volta Tosti mostrava di aver colto il "nodo" della questione: la Santa Sede non aveva alternative ai contatti informali dell'ambasciatore americano, una volta manifestatesi l'inutilità di un'azione diplomatica ufficiale e l'impossibilità di confidare nel successo della ribellione armata. Se il Vaticano abbia mai considerato – almeno all'inizio – la *guerra cristera* come una reale e condivisibile opzione per far valere i diritti della Chiesa, è forse la questione più controversa che ancora oggi interroga gli storici che intendano studiare

[74] Fumasoni-Biondi a Gasparri, 12.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 521 (P.O.), fasc. 228, ff. 5r-6v.

[75] Tosti a Gasparri, 10.2.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, f. 67r.

[76] Nel testo dattiloscritto le parole «possiamo sperare» sono in rosso.

[77] Tosti a Gasparri, 29.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 519 (P.O.), fasc. 226, ff. 55r-56r.

il ruolo svolto dalla Santa Sede nel conflitto messicano[78]. Per la sua complessità e vastità il problema, destinato a ripresentarsi più volte anche negli anni Trenta[79], non può essere evidentemente affrontato in modo organico in questa sede; ci si limita qui a constatare che già prima della VI Conferenza panamericana il Vaticano, sconfessando di fatto la posizione dei vescovi intransigenti della "Commissione" di Roma, aveva deciso di separare in modo netto e inequivocabile la causa della Liga da quella della Chiesa messicana, in nome di una «ben distinta separazione tra azione cattolica e azione politica dei cattolici, sia per non dare pretesti al governo di incolpare il clero di attività di partito, sia per non dare occasione al popolo messicano, assai ardente nelle questioni politiche, di fare azione di partito credendo di fare azione cattolica»[80]. Questa decisione, maturata all'inizio di novem-

[78] In un'intervista rilasciata nel 2001, Jean Meyer – ancora oggi considerato il principale studioso della *Cristiada* – affermò: «Quel che manca da approfondire sono le divisioni profonde all'interno dello Stato e all'interno della Chiesa, quella messicana e quella romana. Da ciò che si conosce – e per questo l'apertura degli archivi vaticani per gli anni della *Cristiada* sarebbe importante – si capisce che il Papa era sottoposto a pressioni pesanti, tanto dai fautori dell'accordo come da quelli favorevoli a una radicalizzazione dell'atteggiamento dell'autorità ecclesiastica davanti allo Stato messicano. Il Papa vacilla, esita, dubita. Tra il 1925 e il 1929 cambia opinione più di una volta; solo a partire dal '29 adotta una linea determinata e non vacilla più; da quell'anno in avanti la sua posizione sarà ferma. Pertanto sarebbe interessante investigare un po' meglio da chi sono rappresentate e dove passano le linee di influenza che si contendevano l'autorità pontificia riguardo alla *cristiada*» (*Fuori dall'oblio della Chiesa: la rivolta dei "cristeros"*, intervista a cura di Alver Metalli, in "Tracce", novembre 2001).

[79] Si può prendere come esempio il "foglio d'udienza" del Cardinale Pacelli del 20 dicembre 1931, citato da Hubert Wolf, nel quale viene riportato il pensiero di Pio XI sulla possibilità di una ripresa del conflitto armato in Messico. Cfr. H. Wolf, *Il papa e il diavolo. Il Vaticano e il Terzo Reich*, Roma, 2008, p. 157.

[80] *La LIGA della difesa della libertà*, Appunto della S.C. degli AA.EE.SS., s.d., AA.EE.SS., Messico, pos. 517 (P.O.), fasc. 220, f. 32r. Il problema dell'azione politica dei cattolici era stato già affrontato nella Paterna sane sollicitudo (2 febbraio 1926): «Con paterno animo vi indirizziamo dunque i Nostri principali consigli, che tendono ad incoraggiarvi sempre più in un concorde e disciplinato lavoro di "azione cattolica" tra i fedeli affidati alle vostre cure. Abbiamo detto "azione cattolica". Infatti, nella difficile condizione in cui vi trovate, è assolutamente necessario, Venerabili Fratelli, che voi, tutto il clero e anche le associazioni cattoliche, vi manteniate completamente fuori da ogni partito politico, per non offrire agli avversari alcun pretesto per confondere la vostra fede con un partito od una fazione qualsiasi». Nella lettera, tuttavia, Pio XI aggiungeva: «Il clero non dovrà disinteressarsi delle cose civili e politiche; anzi, pur mantenendosi completamente fuori da qualsiasi partito politico, dovrà, come è dovere dell'ufficio sacerdotale, fatte salve le esigenze del sacro ministero, contribuire al

bre del 1927 grazie anche all'influenza di monsignor Diaz (giunto a Roma proprio in quelle settimane per informare la Santa Sede degli sviluppi della situazione in Messico)[81], prefigurava quel distacco totale dall'attività politica che avrebbe contraddistinto a partire dalla fine del 1929 la nuova Azione Cattolica Messicana – della quale Diaz divenne assistente ecclesiastico nazionale –, in conformità con un "modello europeo" ormai consolidato[82].

Tuttavia, se da una parte non vi erano alternative a una mediazione ufficiosa e discreta, dall'altra essa doveva rispettare delle condizioni ben precise che Pio XI, come si evince da un appunto della Segreteria di Stato, fece riferire a monsignor Diaz il 2 novembre 1927:

> Dettato dal Santo Padre e comunicato a Mons. Diaz il 2-XI-27
>
> 1°) = Non bisogna fare nulla che possa recare scandalo e meraviglia al clero e popolo messicano.
> 2°) = Sappiamo che il popolo resterebbe scandalizzato se non si cambiano le leggi cioè la costituzione; e se anche si riuscisse a confondere le idee del popolo, sarebbe sconsigliato e sconsigliabile fare alcunché senza cambiare le leggi.
> 3°) = Oltrechè Obregon non presenta alcuna garanzia.

---

bene della Nazione, non solo esercitando diligentemente e scrupolosamente i diritti e i doveri di competenza, ma anche formando le coscienze dei fedeli secondo le norme indefettibili della legge di Dio e della Chiesa, affinché ognuno adempia con cura ai propri pubblici obblighi».

[81] Cfr. in proposito i fondamentali appunti – per lo più dattiloscritti – della Segreteria di Stato contenuti in AA.EE.SS, Messico, pos. 517 (P.O.), fasc. 220, ff. 26r-37r. Cfr. anche Bailey, *op cit.*, pp. 180-83.

[82] Per una panoramica sull'Azione Cattolica di Pio XI, cfr. M. Casella, *Pio XI e l'Azione Cattolica italiana*, in *Achille Ratti Pape Pie XI, Atti del Colloquio organizzato dall'École française di Roma in collaborazione con l'Università di Lilla 3*, Roma 15-18 marzo 1989, Paris-Roma, 1996, pp. 605-40. Per quanto riguarda più specificamente il Messico, in un recente articolo Massimo De Giuseppe ha messo in luce un episodio poco noto – ma assai significativo – relativo alla preparazione dell'Azione Cattolica Messicana durante la *Cristiada*: il riferimento è al viaggio in Italia compiuto nel 1928 da padre Miguel Dario Miranda, direttore del Segretariato Sociale Messicano (futuro cardinale e arcivescovo di Città del Messico), il quale ebbe l'occasione di incontrare anche il rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, padre Agostino Gemelli. Scopo del viaggio era quello di conoscere modelli consolidati di azione sociale cattolica, per trarne indicazioni utili a impostare analoghe attività in Messico. Cfr. M. De Giuseppe, *Cattolici messicani in Italia. L'incontro tra Dario Miranda e padre Gemelli negli anni della "lucha Estado-Iglesia"*, in "Contemporanea", IX (2006), n. 3, pp. 477-90.

Tattica = nulla fare, senza la debita verifica dei poteri (credenziali) senza proposte scritte e firmate e senza nessun giudizio S. Sede
Infine = dire ai Vescovi[83] che partano dall'Italia e che sarebbe meglio vadano negli Stati Uniti e si uniscano agli altri[84]

Poco più di due mesi più tardi monsignor Fumasoni-Biondi, nell'istruire padre Burke in vista del suo incontro con Morrow all'Avana, mostrava di aver recepito pienamente le indicazioni della Santa Sede. Queste le direttive impartite dal delegato apostolico al segretario della *National Catholic Welfare Conference* (allegate al rapporto n. 69-h del 12 gennaio 1928):

Punti da trattare nella conversazione tra il P. Burke e l'Ambasciatore Morrow

1 – Ringraziare il Sig. Morrow per l'interessamento che prende nella questione Religiosa nel Messico: interessamento che, a quel che si dice, è tutto personale. I Cattolici degli Stati Uniti aspettavano che il Governo Americano mostrasse un certo interesse nella questione, il che non è avvenuto. I Cattolici degli Stati Uniti nelle loro relazioni col Governo adoperano sistemi diversi da quelli forse adoperati da altre denominazioni Religiose, ma hanno sentito e sentono profondamente questo mancato interessamento.
2 – Il P. Burke non ha alcuna rappresentanza ufficiale. Egli non può che riferire l'esito della conversazione alle autorità competenti alle quali solamente spetta decidere (Santa Sede, Delegato Apostolico, Vescovi Messicani). L'autorità ecclesiastica però è stata informata della proposta del Sig. Morrow, ed ha approvato che il P. Burke conferisca col medesimo.
3 – L'Invito a discutere è stato accettato con piacere per dimostrare che da parte dell'Autorità Ecclesiastica vi è sempre la miglior disposizione a regolare la situazione: però a) dati i precedenti, e b) data la gravità della situazione in Messico non si nutre un'eccessiva fiducia sull'esito finale della conversazione:
a) i precedenti dimostrano quanto ci sia poco da fidarsi delle promesse ed assicurazioni del Governo Messicano (Espulsione di Delegati Apostolici: Filippi, Cimino, Caruana, ed altri fatti)
b) la condizione religiosa attuale non potrebbe essere più deplorevole. Tredici Vescovi in esilio senza processo. Chiese, residenze

[83] Il riferimento è ai membri della Commissione episcopale messicana residente a Roma.
[84] Appunto dattiloscritto, AA.EE.SS., Messico, pos. 517 (P.O.), fasc. 220, f. 27r.

episcopali e parrocchiali confiscate. Proibizione di vestire l'abito ecclesiastico. Proibizione di avere scuole etc. etc. – L'obbligo di registrarsi poi non è che una delle tante disposizioni che manifestano l'animo ostile del Governo verso la Religione, e non è vero che sia imposta per "ragioni di statistica". – La gravità di questa situazione è resa maggiore dal fatto che queste odiose disposizioni sono incorporate nella "Costituzione" il che rende possibile e quasi doveroso ad un Calles di continuare nella presente persecuzione o di iniziarne una simile.

4 – I Vescovi Messicani desiderano ardentemente di ritornare in Patria e riprendere la direzione spirituale delle loro Diocesi. Ma essi non vogliono né possono in coscienza apparire come dei colpevoli pentiti che si rimettono alla misericordia del Governo. Questo distruggerebbe il loro prestigio all'interno con evidente danno del loro ministero spirituale e all'estero si crederebbe alla loro colpevolezza. – Il Sig. Calles potrà addurre ad esaggerare [sic] qualche atto imprudente isolato commesso da qualche membro dell'Episcopato Messicano. Ma sarebbe facile contrapporre che da parte del Governo vi è stata una lunga serie sistematica di veri delitti contro la libertà e la proprietà.

5 – In conclusione l'Autorità Ecclesiastica è disposta a concedere quanto nei limiti della coscienza e del Diritto si può concedere, però vorrebbe avere da parte del Governo Messicano non semplici promesse verbali, ma qualche fatto che desse seria garanzia che il Governo abbia vera buona volontà di regolare la questione religiosa[85].

I documenti fin qui riportati rappresentano la base sulla quale il Vaticano si apprestava a intraprendere il nuovo (e, visto *a posteriori*, definitivo) cammino inaugurato all'Avana dall'iniziativa dell'ambasciatore americano, che all'inizio del 1928 poteva sembrare solo un «principio del principio». Si è molto discusso – e si potrà discutere ancora a lungo – su quanto gli *arreglos* del 21 giugno 1929 abbiano o non abbiano rispecchiato lo spirito delle indicazioni impartite a più riprese dalla Santa Sede, dalla fine del 1927 ai giorni cruciali di giugno del 1929. Il vero problema, d'altra parte, è che a oggi sul contenuto di quello "spirito" non si è ancora raggiunta l'unanimità (o quantomeno una confortante maggioranza) dei pareri. Che alla vigilia degli *arreglos* la Santa Sede fosse favorevole al negoziato, avendo come preoccupazione

[85] Allegato III al Rapporto n. 69-h, Fumasoni-Biondi a Gasparri, 12.1.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 521 (P.O.), fasc. 228, ff. 12r-13r.

fondamentale la ripresa del culto sospeso ormai da quasi tre anni in tutto il Paese, è un dato difficilmente contestabile: la versione dei fatti oggi comunemente accettata, tuttavia, lascia aperto il dubbio che i rappresentanti pontifici incaricati delle delicatissime trattative – *in primis* il delegato apostolico *ad referendum* Leopoldo Ruiz y Flores – abbiano esteso troppo il limite delle concessioni al governo messicano che la Santa Sede era disposta ad ammettere[86]. Appurare con la massima precisione possibile quale fosse e come si sia formata la mens del Pontefice e della Curia al riguardo, appare dunque un problema non più rimandabile. In vista di questo obiettivo, la documentazione vaticana prodottasi in corrispondenza dello "snodo" cronologico rappresentato dalla Conferenza panamericana del 1928 potrebbe essere un interessante punto di partenza.

Un primo elemento che merita di essere preso in considerazione in proposito è la preoccupazione che Pio XI mostra di avere verso i sentimenti del popolo e del clero messicano, e che rimarrà una priorità del Pontefice anche in seguito. Sembra essere questa la bussola con la quale il Papa cerca di orientarsi nelle trattative, che col passare del tempo si rivelano sempre più complesse e delicate; lo testimonia, tra i tanti documenti, anche un breve appunto preso in calce a un rapporto della nunziatura di Parigi del 7 settembre 1928, nel quale il nunzio Luigi Maglione preannuncia l'arrivo in Vaticano di Agustín Legorreta, direttore della Banca Nazionale del Messico, amico dell'ambasciatore Morrow e altra figura-chiave nei negoziati con il governo messicano:

> Martedì 25-IX-28 Ex Aud. SSmi. = Il S. Padre desidera per trattare che l'incaricato abbia pieni poteri scritti e si tratti sulla base di una modificazione delle leggi in modo che si abbia una garanzia per l'avvenire e così venga data soddisfazione al popolo e all'episcopato[87].

In un altro appunto della Segreteria di Stato dell'11 ottobre 1928 il pensiero di Pio XI viene ulteriormente esplicitato:

> (...) Intanto, mentre il Governo seguita a fare insistenze per un accomodamento, il Santo Padre fa rispondere invariabilmente così:

[86] Non potendo qui affrontare più diffusamente questo punto, si rimanda all'ampia letteratura esistente sull'argomento già citata.

[87] Cfr. Maglione a Borgongini Duca, 7.9.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 521 (P.O.), fasc. 233, f. 67r.

> a) Necessità di plenipotenziario con lettere di credito scritte. b) Trattative possibilmente a Roma, c) e ciò in vista di un cambiamento delle leggi d) dipenderà dalle trattative decidere se le chiese si debbano riaprire prima del cambiamento delle leggi, cioè dipenderà dalle garanzie che il governo offre per tale cambiamento[88].

L'insistenza sul cambiamento delle leggi anticlericali come condizione per la ripresa del culto e sull'avvio di trattative diplomatiche ufficiali «possibilmente a Roma» non troverà una risposta soddisfacente nei negoziati del giugno del 1929, che si svolgeranno a Città del Messico e daranno origine a un *modus vivendi* che, essendo basato unicamente sulla buona volontà delle due parti, non potrà mai rappresentare una garanzia solida per la modifica della legislazione; esso, infatti, verrà sistematicamente disatteso dal governo messicano, suscitando polemiche e divisioni interne al mondo cattolico destinate a durare negli anni. Le ricerche attualmente in corso sulle carte "messicane" del pontificato di Pio XI potranno forse chiarire come e perché, pur partendo dai presupposti sopra menzionati, la Santa Sede si sia risolta ad accettare un compromesso così controverso.

[88] Promemoria di monsignor Malusardi, 11.10.1928, AA.EE.SS., Messico, pos. 521 (P.O.), fasc. 233, f. 73r.

Gli Autori

Paolo Colombo – Professore Ordinario di Storia delle istituzioni politiche nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove insegna anche Storia contemporanea ed è Coordinatore della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche e membro della Consulta di Ateneo. Dall'A.A. 1996-97 all'A.A. 2000-2001 è stato titolare del corso di Storia costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Macerata, dove ha insegnato anche Storia contemporanea e Storia moderna. Nell'Università Cattolica del Sacro Cuore è stato anche titolare del corso di Storia dei sistemi costituzionali contemporanei e opinione pubblica. È membro dei Comitati di Redazione delle riviste *Filosofia Politica*, *Storia Amministrazione Costituzione* e *Giornale di Storia Costituzionale* e Direttore del Centro di Ricerca "Arti e mestieri" dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Dal 2006 organizza a Milano, insieme a Chiara Continisio, il ciclo di incontri "Storia e narrazione". Tre le sue pubblicazioni: *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, 1993; *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, 1999; *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001; *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, 2003; *La corsa del secolo. Cent'anni di storia italiana attraverso il Giro*, Milano, 2009 (con Gioachino Lanotte); *La monarchia fascista. 1922-1940*, Bologna, 2010.

Massimo de Leonardis – Professore Ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e Docente di Storia dei trattati e politica internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È coordinatore

dell'area storica del *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico "Mario Toscano" del Ministero degli Affari Esteri). Vicepresidente della *International Commission of Military History* e della Società Italiana di Storia Militare, Segretario Generale della Commissione Italiana di Storia Militare, membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare, del Consiglio di gestione del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, del Comitato Editoriale della rivista *Quaderni di Relazioni Internazionali*, del Comitato Scientifico delle riviste *Nova Historica. Rivista Internazionale di Storia* e *Imperi*. *Rivista di Geopolitica e Globalizzazione* e del Comité Científico/Advisory Board dei *Discussion Papers* della *Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional* (UNISCI) della Universidad Complutense di Madrid. Fra i suoi volumi più recenti: *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, (a cura di, con altri), Bologna, 2004; *L'Italia e il suo Esercito. Una storia di soldati dal Risorgimento ad oggi*, Roma, 2005; Ultima ratio regum. *Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2005; *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con G. Pastori), Bologna, 2008; *Alla ricerca della rotta transatlantica. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001*, Roma, 2008; *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009, *Storia dei Trattati e Politica internazionale. Appunti dalle lezioni*, Milano, 2011.

Pietro Del Negro – Professore Ordinario (a.r.) di Storia militare nell'Università di Padova, dove ha insegnato anche Storia del Risorgimento e Storia moderna e tenuto corsi di Storia della storiografia e di Storia contemporanea. È Socio Effettivo della Deputazione di storia patria per le Venezie, Socio corrispondente dell'Ateneo di Treviso e Socio Corrispondente dell'Istituto Veneto di Scienze, Lettere e Arti, Direttore del Centro per la storia dell'Università di Padova, della rivista *Quaderni per la storia dell'Università di Padova*, Vice Presidente del Centro Interuniversitario di Storia delle Università Italiane e coordinatore della rivista *Annali per la storia delle Università italiane*. Dal 1990 al 2001 è stato Presidente del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari e dal 2000 al 2010 rappresentante dell'Italia nel

Board della *International Commission of Military History*; è inoltre membro civile della Commissione Italiana di Storia Militare e membro del Consiglio Direttivo della Società Italiana di Storia Militare. Tra le sue pubblicazioni, con particolare riferimento alla storia militare: *Esercito, Stato, società. Saggi di storia militare*, Bologna, 1979; *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, Milano, 1988 (a cura di, con G. Caforio); *Guida alla storia militare italiana*, Napoli, 1997 (a cura di); *Guerra ed eserciti da Machiavelli a Napoleone*, Roma-Bari, 2001; *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, Milano, 2005 (a cura di, con N. Labanca); *La fortuna della guerra di Gradisca nelle storie generali veneziane tra il secondo Seicento e il primo ventennio del Novecento*, in *«Venezia non è da guerra». L'Isontino, la società friulana e la Serenissima nella guerra di Gradisca (1615-1617)*, a cura di M. Gaddi e A. Zannini, Udine, 2008.

Roberto de Mattei – Professore Associato di Storia moderna e Docente di Storia del Cristianesimo e della Chiesa presso l'Università Europea di Roma, dove è anche coordinatore del corso di laurea in Scienze storiche. Presidente della Fondazione Lepanto. Dal 2004 al 2011 è stato Vice Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche, con delega al settore delle Scienze Umane. È membro del *Board of Guarantees* della *Italian Academy* presso la Columbia University di New York, componente del Consiglio Direttivo dell'Istituto Storico Italiano per l'Età Moderna e Contemporanea e membro del Consiglio Direttivo della Società Geografica Italiana. Dal febbraio 2002 al maggio 2006 è stato consigliere per le questioni internazionali del governo italiano. È Direttore della rivista trimestrale *Nova Historica*, del mensile *Radici Cristiane* e del settimanale *Corrispondenza romana* e collaboratore di riviste e giornali italiani e stranieri. Tra le sue pubblicazioni: *Pius IX*, London, 2004; *Der Kreuzritter des 20. Jahrhunderts: Plinio Corrêa de Oliveira*, Wien, 2004; *La Biblioteca delle Amicizie. Repertorio critico della cultura cattolica nell'epoca della Restaurazione*, Napoli, 2005; *De Europa: Tra radici cristiane e sogni postmoderni*, Firenze, 2006; *Holy War Just War*, Rockford, IL, 2007; *Turchia in Europa. Beneficio o catastrofe?*, Milano, 2009; *Il Concilio Vaticano II. Una storia mai scritta*, Torino, 2010 (Premio Acqui Storia – Sezione scientifica, 2011); *Apologia della Tradizione*, Torino, 2011.

Ugo Draetta – Nel 1968 ha ottenuto la libera docenza in Diritto Internazionale e nello stesso anno ha iniziato ad insegnare Organizzazione Internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano. Professore associato e poi ordinario prima di Diritto Internazionale e poi di Diritto dell'Unione Europea. Condirettore della rivista *Diritto del Commercio Internazionale*, membro del Comitato Scientifico dell'Istituto per lo Studio dell'Arbitrato e del Diritto dei Contratti Internazionali (ISDACI), dell'*International Advisory Board* di *Transparency International* (ONG che si occupa di lotta alla corruzione) e fondatore dell'*Italian Chapter* dell'organizzazione stessa, dell'*Advisory Board* dell'Osservatorio Europa dell'ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Rappresentante del Governo italiano presso il Comitato OCSE sulla corruzione e presso il Comitato UNCITRAL sul commercio elettronico. Presidente dello SPAI (*Stability Pact Anticorruption Initiative*), organizzazione internazionale con sede a Bruxelles. È autore di circa 200 saggi scientifici, tra i quali numerose monografie e manuali, ristampati più volte in edizioni aggiornate.

Luigi Negri – Vescovo di San Marino-Montefeltro. Laureato in Filosofia presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore con Gustavo Bontadini (1965), nell'autunno del 1967 entra nel seminario diocesano di Milano e il 28 giugno 1972 viene ordinato sacerdote dall'arcivescovo di Milano, Cardinale Giovanni Colombo. Sacerdote diocesano dal 1972, si è dedicato con passione allo studio e alla diffusione del magistero pontificio, in particolare di Giovanni Paolo II. Ha approfondito la Dottrina Sociale della Chiesa, promuovendone la conoscenza anche attraverso apposite Scuole e ha affrontato le tematiche della scuola e della libertà di educazione. Fino all'Ordinazione Episcopale, il 7 maggio 2005, è stato Docente di Introduzione alla Teologia e di Storia della filosofia presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, membro del Consiglio Internazionale di Comunione e Liberazione e del Comitato scientifico-tecnico per la scuola cattolica della Conferenza Episcopale Italiana. Tra le sue pubblicazioni: *False accuse alla Chiesa*, Casale Monferrato, 1997; *Controstoria. Una rilettura di mille anni di vita della Chiesa*, Cinisello Balsamo, 2000; *Ripensare la modernità*, Siena, 2003; *Pio IX. Attualità e profezia*,

Milano, 2004; *Per un umanesimo del terzo millennio*, Milano, 2007; *Con Galileo oltre Galileo*, Milano, 2009 (con Franco Tornaghi); *Perché la Chiesa ha ragione*, Torino, 2010 (con Riccardo Cascioli); *Risorgimento e identità italiana: una questione ancora aperta*, Siena, 2011.

Francesco Perfetti – Professore Ordinario (a. r.) di Storia contemporanea presso la LUISS "Guido Carli" di Roma, dove insegna Storia e istituzioni del Nord America e Storia delle relazioni internazionali. Direttore dell'Istituto Storico Italiano per l'Età Moderna e Contemporanea e della rivista *Nuova Storia Contemporanea*, membro del Comitato Direttivo della Giunta Storica Nazionale e del Comitato Scientifico dell'Istituto Diplomatico "Mario Toscano" del Ministero degli Affari Esteri. È stato Direttore dell'Ufficio Storico, Archivi e Documentazione del Ministero degli Affari Esteri. Fra le sue pubblicazioni più recenti, oltre a vari saggi e voci per il *Dizionario Enciclopedico UTET* e l'*Enciclopedia Italiana*: F. Lucifero, *L'ultimo Re. I diari del ministro della Real Casa 1944-1946*, (a cura di, e con una introduzione) Milano, 2002; L. Barbini, *La verità sul Referendum*, (a cura di, e con una prefazione), Firenze, 2005; D. Grandi, *La fine del regime* (prima edizione, a cura di, e con una prefazione), Firenze, 2005; *Parola di Re. Il diario segreto di Vittorio Emanuele*, Firenze, 2006; *La repubblica (anti)fascista: falsi miti, mostri sacri, cattivi maestri*, Le Lettere, 2009; *Futurismo e politica*, Firenze 2009; *Lo Stato fascista. Le basi sindacali e corporative*, Firenze 2010.

Pier Paolo Ramoino – Contrammiraglio (r.), Vice Presidente del Centro Universitario di Studi Strategici ed Internazionali (CSSI) dell'Università di Firenze. Ha insegnato materie strategiche nei corsi di Stato Maggiore dell'Accademia Navale di Livorno, nella Scuola di Guerra Aerea di Firenze e presso la Cattedra di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Fra il 1982 e il 1996 è stato titolare della Cattedra di Strategia e storia militare presso l'Istituto di Guerra Marittima (Livorno), dove è stato per dieci anni Direttore dei corsi di Stati Maggiore e per tre anni Comandante. È titolare della Cattedra di Dottrine e strategia presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (Roma). Fra le sue pubblicazioni: *Fondamenti*

di strategia navale, Roma, 1999; *Romeo Bernotti*, Roma, 2006; *Per una strategia marittima del XXI secolo*, Roma, 2007; e numerosi saggi, in particolare sulla *Rivista Marittima*.

Mario Scazzoso – Professore Aggregato di Storia delle istituzioni pubbliche comparate nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna anche Storia delle istituzioni militari e dei sistemi di sicurezza. È altresì Docente di Storia dell'amministrazione pubblica presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Brescia. Fra le sue pubblicazioni: *Tentativi di riforma burocratica nella Lombardia austriaca: il Supremo Consiglio di Economia (1765-1771)*, in "Archivio Storico Lombardo", CIII, 1977; *Dall'amministrazione patrizia all'amministrazione moderna: Venezia*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. I, Milano, 1985; *Nobiltà senatoria e nobiltà minore a Venezia fra Sei e Settecento*, in "Nuova Rivista Storica", LXIX, 1985; *Istruzione professionale e società nella Lombardia austriaca*, Milano, 1994; *Il Ministero della guerra tra Repubblica italiana e Regno d'Italia (1802-1813)*, in "Storia Amministrazione Costituzione", XVI, 2008.

Paolo Valvo – Ha conseguito la laurea magistrale in Scienze delle relazioni internazionali e dell'integrazione europea presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, con il massimo dei voti e la lode. Frequenta l'ultimo anno del Dottorato in Scienze Storiche presso la Scuola Superiore di Studi Storici dell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino ed è Cultore della materia presso la cattedra di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali dell'Università Cattolica. Ha pubblicato il volume *Dio salvi l'Austria! 1938: il Vaticano e l'Anschluss*, Milano, 2010.

Giovanni Battista Varnier – Professore Ordinario di Storia e Sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova, della quale è Preside e dove ha insegnato anche Diritto ecclesiastico comparato e Diritto e religioni nei Paesi del Mediterraneo. Già docente di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico nelle Università di Urbino e di Torino e di Storia del cristianesimo nell'Istituto superiore di Scienze Religiose

dell'Università di Urbino, e *Profesor invitado* della *Universidad Externado de Colombia.* Membro dei collegi docenti del dottorato di ricerca in Scienze canonistiche ed ecclesiasticistiche dell'Università degli studi di Macerata e del dottorato di ricerca in Storia, politiche e linguaggi delle relazioni interculturali dell'Università degli studi di Genova. Condirettore della collana di volumi *Sinodi e Concili dell'Italia post-unitaria*, è membro del comitato di direzione della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* e del Centro interuniversitario di ricerca e documentazione sulla legislazione ecclesiastica e le istituzioni religiose e Vice Presidente dell'Accademia Ligure di Scienze e Lettere e dell'Istituto Ligure per la Storia della Resistenza e dell'età contemporanea. Fra le sue pubblicazioni: *Gli Ultimi governi liberali e la Questione romana, 1918-1922*, Milano, 1976; *Un momento della politica ecclesiastica sabauda. Le trattative tra Torino la Santa Sede per la nomina dell'arcivescovo di Genova (1848-1849)*, Genova, 2004; *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, Genova, 2004 (a cura di); *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, Soveria Mannelli, 2008 (a cura di).

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore
Membri di prima afferenza*

Professori Ordinari

Prof. Romeo Astorri, Settore scientifico-disciplinare IUS/11 – Diritto canonico e Diritto Ecclesiastico
Prof. Paolo Colombo, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche
Prof. Massimo de Leonardis (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali
Prof. Lorenzo Ornaghi (Rettore Magnifico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, in aspettativa in quanto Ministro per i Beni e le Attività culturali), Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Vittorio Emanuele Parsi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Professori Associati

Prof. Silvio Cotellessa, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Marinella Fumagalli Meraviglia, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale
Prof. Damiano Palano, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Riccardo Redaelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia
Prof. Andrea Santini, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

* Dati aggiornati al 20 dicembre 2011.

Professori aggregati

Prof. Pietro Luca Azzaro, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 – Storia delle dottrine politiche
Prof. Elena Maestri, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia
Prof. Martino Mazzoleni, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Mauro Megliani, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale
Prof. Enrica Neri, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche
Prof. Beatrice Nicolini, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 – Storia e istituzioni dell'Africa
Prof. Gianluca Pastori, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali
Prof. Mario Scazzoso, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Professori a contratto

Prof. Ruben Razzante, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media
Prof. Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Docente di Studi strategici

Ricercatori a tempo determinato

Dr. Luca G. Castellin, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Ignacio Fernando Lara, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Andrea Locatelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Monica Spatti, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-879-1 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.
Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.
I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

9 788883 118791

euro 15,00